

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM  
Természettudományi Kar  
Földtudományok Doktori Iskola

PhD értekezés

Jász Krisztina

Pécs, 2006.



2006 f 48

**PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM**

**Természettudományi Kar**

**Földtudományok Doktori Iskola**

**A társadalmi kirekesztődés térbeli megjelenése az Észak-Alföldi  
Régióban**

**PhD értekezés**

**Jász Krisztina**

**Témavezető:**

**Dr. László Mária**

**egyetemi docens**

**Pécs, 2006.**



# TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. BEVEZETÉS.....</b>	<b>5</b>
1.1 A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA.....	5
1.2 A DOLGOZAT CÉLKITŰZÉSE, SZERKEZETE.....	9
1.2.1 A dolgozat célkitűzése.....	9
1.2.2 A dolgozat szerkezete.....	11
1.3 KUTATÁSI MÓDSZEREK.....	12
<b>2. A TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEKHEZ ÉS A KIREKESZTŐDÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ ELMÉLETEK.....</b>	<b>13</b>
2.1 A FOGALOMHASZNÁLATRÓL RÖVIDEN .....	13
2.2 A TÁRSADALMI STRUKTÚRA ELMÉLETEK KLASSZIKUSAI.....	15
2.3 A TÁRSADALMI STRUKTÚRA MAI ELMÉLETEI.....	16
2.3.1 A kockázati társadalom modellje .....	16
2.3.2 Az életciklus-elméletek .....	17
2.4 AZ „UNDERCLASS” ÉS A „SZEGÉNYSÉG KULTÚRÁJA” .....	20
2.5 A TÁRSADALMI KIREKESZTŐDÉS ELMÉLETEI .....	22
<b>3. AZ ALFÖLDI PERIFÉRIAKÉPZŐDÉS FŐ SAJÁTOSSÁGAI.....</b>	<b>25</b>
3.1 CENTRUM-PERIFÉRIA ELMÉLETEK .....	25
3.1.1 Az Alföld, mint periféria.....	28
3.1.2 Az alföldi belső perifériák kialakulása.....	30
3.1.3 A külső perifériák keletkezésének okai.....	32
<b>4. A TÁRSADALMI KIREKESZTÉSHEZ VEZETŐ KOLLEKTÍV FAKTOROK - TERÜLETI HÁTRÁNY ÉS ETNICITÁS .....</b>	<b>36</b>
4.1 A TELEPÜLÉSI HÁTRÁNY SZEREPE A KIREKESZTŐDÉSSEN.....	37
4.1.1 Az ország keleti régiójának válsága.....	40
4.2 AZ ETNIKAI FAKTOR SZEREPE A KIREKESZTŐDÉSSEN.....	41
<b>5. A SZOCIÁLPOLITIKAI ALRENDSZER LEGFŐBB SAJÁTOSSÁGAI A II. VILÁGHÁBORÚTÓL NAPJAINKIG .....</b>	<b>46</b>
5.1 AZ 1945-48 KÖZÖTTI ÉVEK.....	46
5.2 1949-56 - A FORDULAT UTÁNI SZOCIÁLPOLITIKA .....	47
5.3 1957-77 – A SZOCIÁLPOLITIKA ÚJRAÉLEDÉSE.....	48
5.4 A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI SZOCIÁLPOLITIKA FŐBB JELLEMZŐI .....	49
<b>6. A RÉGIÓ SZOCIÁLIS SZEMPONTÚ HELYZETÉRTÉKELÉSE.....</b>	<b>54</b>
6.1 A RÉGIÓ FÖLDRAJZI HELYZETE .....	55
6.2 A RÉGIÓ TELEPÜLÉSSZERKEZETE.....	56
6.3 A RÉGIÓ DEMOGRÁFIAI JELLEMZŐI .....	58
6.4 LAKÁSHELYZET .....	61
6.4.1 Összkomfortos és komfortos lakások.....	61
6.4.2 Komfort nélküli, valamint szükség és egyéb lakások.....	61
6.5 A LAKÁSOK KÖZMŰVEL VALÓ ELLÁTOTTSÁGA .....	62
6.6 A NÉPESSÉG EGÉSZSÉGI ÁLLAPOTÁNAK FŐBB JELLEMZŐI.....	63
6.6.1 A születéskor várható élettartam.....	64
6.6.2 Az egészségügyi alrendszer főbb jellemzői.....	64
6.6.2.1 A háziorvosi és a gyermekorvosi ellátás .....	64
6.6.2.2 Gyógyszerárak, gyógyszerellátás.....	67
6.6.2.3 A kórházi ágyakkal való ellátottság jellemzői.....	67
6.6.3 A régió lakosságának iskolázottságára vonatkozó jellemzők.....	67
6.7 A RÉGIÓBAN ÉLŐK FOGLALKOZTATÁSI JELLEMZŐI.....	72
6.7.1 A foglalkoztatottak aránya a régióban.....	72
6.7.2 Az eltartottak aránya a régióban .....	74
6.7.3 Az inaktív foglalkoztatottak aránya a régióban .....	75



6.8	A MUNKANÉLKÜLISÉG FŐBB JELLEMZŐI A RÉGIÓBAN .....	76
7.	<b>AZ ÉSZAK-ALFÖLDI RÉGIÓ SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZERE.....</b>	<b>81</b>
7.1	IDŐSEK SZEGÉNYSÉGE .....	81
7.2	A GYERMEKSZEGÉNYSÉG JELLEMZŐI AZ ÉSZAK-ALFÖLDÖN .....	84
7.3	A SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER JELLEMZŐI ELLÁTÁSI TERÜLETENKÉNT .....	87
7.3.1	<i>Idősellátás az Észak-Alföldi Régióban.....</i>	<i>87</i>
7.3.1.1	<i>Házi segítségnyújtás.....</i>	<i>88</i>
7.3.1.2	<i>Étkeztetés.....</i>	<i>89</i>
7.3.1.3	<i>Kistélepülések és/vagy tanyák, speciális adottságú települések szociális ellátása.....</i>	<i>90</i>
7.3.1.4	<i>Idősek nappali ellátása, idősklub.....</i>	<i>91</i>
7.3.2	<i>A családsegítés fő jellemzői az Észak-Alföldi Régióban.....</i>	<i>92</i>
7.3.3	<i>A gyermekjóléti alapellátások.....</i>	<i>98</i>
7.3.3.1	<i>A gyermekjóléti szolgálatok.....</i>	<i>98</i>
7.3.3.2	<i>Védelembevétel.....</i>	<i>101</i>
7.3.4	<i>Gyermekek napközbeni ellátása.....</i>	<i>103</i>
7.3.4.1	<i>Bölcsődék.....</i>	<i>103</i>
7.3.4.2	<i>Családi napközi.....</i>	<i>103</i>
7.3.4.3	<i>Házi gyermekfelügyelet.....</i>	<i>105</i>
7.3.4.4	<i>Óvodai ellátás.....</i>	<i>105</i>
7.3.4.5	<i>Iskolai napközi.....</i>	<i>105</i>
7.3.5	<i>Gyermekek átmeneti ellátása.....</i>	<i>106</i>
7.3.5.1	<i>Helyettes szülő.....</i>	<i>106</i>
7.3.5.2	<i>Gyermekek átmeneti otthona.....</i>	<i>106</i>
7.3.5.3	<i>Családok átmeneti otthona.....</i>	<i>107</i>
7.3.6	<i>A segélyezés.....</i>	<i>107</i>
7.3.6.1	<i>Az időskorúak járadéka.....</i>	<i>108</i>
7.3.6.2	<i>A rendszeres szociális segély.....</i>	<i>110</i>
7.3.6.3	<i>A rendszeres gyermekvédelmi támogatás.....</i>	<i>111</i>
7.3.6.4	<i>Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás.....</i>	<i>113</i>
7.3.6.5	<i>Átmeneti segély.....</i>	<i>113</i>
7.4	INNOVÁCIÓ A SZOCIÁLIS SZFÉRÁBAN .....	116
7.4.1	<i>Módszertani intézmények.....</i>	<i>116</i>
7.4.1.1	<i>Regionális módszertani intézmények tevékenysége.....</i>	<i>117</i>
7.4.2	<i>Civilszervezetek és profitorientált cégek a régió szociális ellátórendszerében.....</i>	<i>119</i>
7.4.3	<i>Problémaorientált ellátások, innovatív intézmények.....</i>	<i>122</i>
7.4.4	<i>Egyedi térségi-területi megoldási módok.....</i>	<i>124</i>
7.5	A KIREKESZTŐDÉS-PROBLEMATIKA MEGJELENÉSE AZ ÁGAZATI TERVEZÉSI DOKUMENTUMOKBAN .....	128
7.5.1	<i>Megyei szolgáltatástervezési koncepciók.....</i>	<i>128</i>
7.5.2	<i>Az Észak-Alföldi Régió humán fejlesztési terve.....</i>	<i>130</i>
7.5.3	<i>A Nemzeti Cselekvési Terv.....</i>	<i>131</i>
7.5.4	<i>A szociális tervezés regionális sajátosságai.....</i>	<i>135</i>
8.	<b>ÖSSZEGZÉS, AZ EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA.....</b>	<b>141</b>
8.1	AZ ÉRTEKEZÉS EREDMÉNYÉNEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA .....	146
8.2	POLICY-TÍPUSÚ AJÁNLÁSOK: .....	146
8.3	ZÁRÓ GONDOLATOK .....	146
9.	<b>KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS.....</b>	<b>148</b>
10.	<b>IRODALOMJEGYZÉK (HIVATKOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM).....</b>	<b>149</b>
11.	<b>ÁBRAJEGYZÉK.....</b>	<b>155</b>
12.	<b>TÁBLÁZAT JEGYZÉK.....</b>	<b>156</b>
13.	<b>FÜGGELÉK .....</b>	<b>157</b>



# 1. BEVEZETÉS

## 1.1 A témaválasztás indoklása

Tizenhárom évvel ezelőtt, amikor a 4H<sup>1</sup> nevű civil szervezet tagjaként először szembesültem az Észak-Alföldi és Észak-Magyarországi Régióban élő hátrányos helyzetű fiatalok mindennapi problémáival, még nem gondoltam, hogy szociológusként, kutatóként különböző területi vizsgálatok keretében alkalmam nyílik behatóbb ismereteket szerezni az őket érintő hátrányok valós okairól. Szakmai pályafutásom során a területfejlesztés intézményrendszerének különböző szegmenseiben – megyei területfejlesztési tanács munkaszervezete, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Területfejlesztési Főosztálya – követhettem nyomon, hogy a rendszerváltást követően a különböző területi politikák milyen hatékonysággal képesek megoldást nyújtani a leszakadó térségek lakosságának egyre komplexebbé váló problémáira. Közel négy éve pedig a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézetének kutatójaként munkatársaimmal együtt azon dolgozunk, hogy vizsgálatainkkal a rendszerváltás után bekövetkezett változások következményeinek alaposabb megismeréséhez mi is hozzájárulhassunk. Mindezek a rövid pályáívből származó ismeretek, tapasztalatok azonban nem jelentettek volna elég háttérrel jelen értekezés elkészítéséhez. A Pécsi Tudományegyetem Földtudományi Doktori Iskolájában 2002-ben elkezdett tanulmányaim irányították rá még inkább a figyelmemet a térbeli folyamatok, a területi aspektus társadalmi folyamatokra gyakorolt hatásának jelentőségére, a társadalomföldrajzi tényezők egyenlőtlenségek kialakulásában játszott szerepére, a régiók és a kistérségek funkciójának felértékelődésére. Az Észak-Alföldi Régió periférikus helyzetű térségeinek behatóbb vizsgálata melletti döntésemben pedig meghatározó szerepet játszottak a Tóth József professzor úr által végzett alföldi periféria vizsgálatok, amelyek az elsők között világítottak rá az ott élők hátrányainak egyediségére, valamint a határmentiségből fakadó komplex problémákra.

A határ menti perifériákon élő fiatalok nehézségei láttán még nem tudtam, hogy a társadalmi kirekesztődés egyik legmarkánsabb megjelenésének lehetek tanúja, azonban már a

---

<sup>1</sup>Az Amerikai Egyesült Államokból a XIX. század elején indult civil szervezet. Az elnevezés négy angol szó: health (egészség), heart (szív) hand (kéz) és head (fej) kezdőbetűiből keletkezett. A szervezet célja elsősorban a vidéki, különös tekintettel a hátrányos helyzetű fiatalok körében az önszervező tevékenységek és a vidéki élethez kapcsolódó értékek népszerűsítése.



90-es évek elején eldöntöttem, hogy amint lehetőségem adódik rá, szeretném minél több dimenzióját megismerni az ott élők problémáinak. A vizsgált területi egység kiválasztása a korábbiakban említett indokokon túl azért sem okozott komolyabb dilemmát, hiszen az Észak-Alföldön születtem, és bár a fővárosban élek, a munkám a Szolnoki Társadalomkutató Csoport munkatársaként továbbra is ehhez a területi egységhez köt leginkább. A témaválasztáshoz a végső motivációt pedig az adta, hogy 2004-ben a Regionális Szociálpolitikai Tervezési és Fejlesztési Hálózat kialakítását célul tűző program<sup>2</sup> keretében, alkalmam nyílt részt venni az Észak-Alföldi Régió szociális helyzetelemzésének elkészítésében, amely az ágazat fejlesztéspolitikáját hivatott megalapozni a 2007-2013-as tervezési ciklusra vonatkozóan.<sup>3</sup>

A fentiekben említett élmények, gyakorlati tapasztalatok arra ösztönöztek, hogy behatóbban tanulmányozzam e jelenség elméleti hátterét és térbeli dimenzióit.

A terület szemlélet a társadalom számos szegmensében jelen van, főként a társadalmi cselekvéseket szervező különböző ágazatok intézményrendszereiben, azok hálózatában. Ide értendők – a teljesség igénye nélkül – az értekezésünk szempontjából kiemelt fontosságú szociális ágazat, valamint az oktatás, a munkaügy térségi és helyi intézményei. Az 1990 után bekövetkezett változások a közérdeklődés fókuszába helyezték a területi problémákat, az akkoriban egyre markánsabban kirajzolódó válságjelenségeket (NEMES NAGY J. 1998). A rendszerváltást követő években a mindennapi és a politikai közbeszédben is felértékelődött a térdimenzió (CSÁSZÁR ZS. 2002).

A rendszerváltozás óta eltelt időszakban számos kutatás igazolta, hogy a társadalmi-gazdasági hátrányok legnagyobb hányada területi metszetben jelenik meg, amelynek alapját az képezi, hogy a térség, – mint sajátos adottsággal rendelkező dimenzió – önmagában is képes kedvező, illetve kedvezőtlen helyzet előidézésére. Azokban a területi egységekben pedig, ahol fejletlen a gazdaság, magas a munkanélküliségi ráta, valamint jelentősek a lakosság kulturális és etnikai különbségei a társadalmi fősodorhoz képest, gócterületei a társadalmi kirekesztődésnek. Ezek a jelenségek legtipikusabban a leszakadó térségekben jellemzőek (FALUVÉGI A. 2004).

További sajátossága a kirekesztődésnek, hogy bár bizonyos elemei hazánk valamennyi régiójában jelen vannak, mégis különbségek vannak a tekintetben, hogy mely elemei

---

<sup>2</sup> A programot az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megbízásából az ESZCSM Szociális Stratégiai Önálló Osztály és a Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet Szociálpolitikai Főosztálya koordinálta.

<sup>3</sup> A rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben nem készült még hasonló tartalmú dokumentum szociális területen Magyarországon.



jelentkeznek az átlagot meghaladó arányban az adott országrészen belül. Az alábbiakban felsorolásszerűen összefoglaljuk a hazai régiók kirekesztődés-szemponitú egyedi sajátosságait.<sup>4</sup>

- *Dél-Alföldi Régió*: a kirekesztődés leginkább a tanyás térségek és a határmente idős, magányos lakosait érinti; a halmozottan hátrányos helyzet elsősorban a rendkívül kedvezőtlen elérhetőségi viszonyokkal, és a közművesítés alacsony fokával függ össze; a régióban rendkívül magas a szenvedély- és pszichiátriai betegek aránya összefüggésben a különböző devianciák markáns jelenlétével;
- *Közép-Magyarországi Régió*: régióspecifikum, hogy itt koncentrálnak egyes kezeletlen társadalmi problémákból adódó jelenségek, ezen belül is kiemelendő a hajléktalanság; ezzel szoros összefüggésben gettósodó övezetek kialakulása jellemzi a régiót; az ellátórendszer számára továbbá komoly kihívást jelentenek a rohamosan fejlődő településeken élő, jobbára ellátatlan öslakos szegények;
- *Dél-Dunántúli Régió*: ebben a régióban a társadalmi peremhelyzet kialakításában meghatározó szerepet játszik az aprófalvas településszerkezet, valamint a községek relatív és abszolút értelemben is fennálló elzártága és a cigány népesség<sup>5</sup> bizonyos térségekben való felülreprezentáltsága; a régióban gyakori az alacsony iskolai végzettség és a közlekedési peremhelyzet kumulálódása;
- *Észak-Magyarországi Régió*: a gyermekszegénység a régió legsúlyosabb szociális problémája, valamint nagyon markánsan jelen vannak az etnikai alapon szegregálódó térségek; mindezen problémák kezelésére elsősorban csupán részmunkaidős-, illetve egyszemélyes ellátórendszer áll az ott élők rendelkezésére;
- *Közép-Dunántúli Régió*: ez az egyike azon magyarországi régiónak, ahol a kedvező gazdasági és foglalkoztatási helyzet területileg nem egyenletesen jelentkezik a társadalmi életesélyek javulásában; tehát a gazdasági előny nem jelent társadalmi előnyt a hátrányos helyzetű csoportok számára; e régióban is magas az alacsony kvalifikáltságú, a fejlődési sávoktól távol eső települések öslakos szegényeinek aránya;

---

<sup>4</sup> Az összefoglalás forrása: a regionális helyzetelemzések rövidített munkaanyagai.

<sup>5</sup> Az értekezésben a cigány és a roma kifejezés egyaránt előfordul. A kisebbség hivatalos megnevezése a cigány, míg a napi diskurzusban a polgárosultabb kifejezésnek tartott roma megnevezés van jelen. A roma megnevezés a *rom* szóból ered, amely lovári nyelven férfiembert jelent. A Magyarországon élő cigány népcsoportok közül a beás cigányok nem beszélik a lovári nyelvet, ezért közülük többen a cigány megnevezéshez ragaszkodnak. Ez vonatkozik a romungrók egy részére is. A mai tudományos és közéleti nyelvben mindkét kifejezés egyaránt használható.



- *Nyugat-Dunántúli Régió*: a makroadatok által elfedett problémás térségek lakói gyakran „láthatatlanok” maradnak a nem megfelelően kiépült ellátórendszer számára; a régióban az országos átlaghoz képest nagyon magas megélhetési költségek miatt jelentős a kiadási és fogyasztási szegénységgel érintett lakosság aránya.

E pontnál eljutottunk ahhoz a kérdéshez is, hogy a személyes kötődésen és egyéb motivációkon túl miért éppen az Észak-Alföldi Régió kínálkozik leginkább, mint területi egység a kirekesztődés térbeli megjelenésének ábrázolására, hiszen amint a fenti rövid áttekintésből is láthatjuk, hátrányos helyzetű térségek, komplex szociális problémák számos más helyen is előfordulnak hazánkban. A legdöntőbb érv az értekezés területi egységének megválasztását illetően az volt, hogy a *legnagyobb számban és a legkiterjedtebb formában az Alföldön, és annak is elsősorban az északkeleti részén találkozhatunk* kirekesztődéssel hatványozottan érintett térségekkel és az ehhez kapcsolódó komplex problémákkal. A választás mellett szóló másik ok pedig az, hogy a rendszerváltás utáni, jelentős társadalmi csoportok kirekesztődését eredményező perifériaképződés sajátosságai is e térségben jelentkeztek a legmarkánsabban (BARANYI B. 2002).

Számos társadalmi jelenség közül a kirekesztődés tűnik a legalkalmasabbnak arra, hogy területi aspektusait vizsgálat tárgyává tegyük.<sup>6</sup>

Egész Közép-Európában, így Magyarországon is az egyén sorsának alakulására a családi háttérnek sokkal markánsabb hatása van, mint Nyugat-Európában. Ez a szociológia által vizsgált jelenség elsősorban a civil szervezetek biztosította védőrendszer nem kellően fejlett voltával magyarázható. Azonban az egyéni életút mellett a kirekesztődésnek létezik további két olyan forrása, amelynél a társadalomból való kiilleszkedés a kollektíven megélt sors következménye, és amelyen a segítő szándékú családi erőfeszítések enyhíthetnek, de a kitörés lehetőségét érdemben nem tudják befolyásolni. Az egyik ilyen kirekesztődéshez vezető kollektív ok a hazai településfejlődés szélsőséges egyenlőtlenségeiből eredeztethető területi hátrány, a másik pedig az etnikai származás. Ez utóbbinak a cigány lakosság 60-80%-át kitevő roma szegények a legfőbb kárvallottjai (SZALAI J. 2002). Sajátos egybeesés, hogy e két kollektív hátrány elsősorban a külső és belső észak-alföldi perifériák aprófalvas zárványainak lakóit érinti leginkább. Spéder Zsolt korábbi kutatásaiból tudjuk (SPÉDER ZS. 2002) tudjuk, hogy a szegénységkockázat kialakulásában az 1990-es évek után látványosan felértékelődött a földrajzi elhelyezkedés szerepe. Bár a településtípus szerinti különbségek

---

<sup>6</sup> E bevezető fejezetben még nem térünk ki részletesen a kirekesztődés fogalmi definiálására, csupán egy aspektusát, szeretnénk kiemelni.



már a rendszerváltás előtt is hatottak az egyenlőtlenségek alakulására, akkoriban ezek az eltérések nem voltak igazán feltűnőek.<sup>7</sup> Ma már az eltérő adottságú településtípusokban, kistérségekben és régiókban őket éles életkörülményekbeli szakadékok választják el egymástól.

A kérdés az, hogy a magyar szociálpolitika, amely az elmúlt években a társadalmi közbeszéd tárgyává tette a kirekesztődést, milyen válaszokat képes adni e leszakadó térségek lakosságának egyre összetettebb problémáira. A humán ágazatok közül azért szeretnénk kiemelt szerepet szánni a szociálpolitikai ellátásokat tömörítő intézményrendszer behatóbb vizsgálatának, mert, mind a humán erőforrások állapotára vonatkozó vizsgálatokban, mind a területfejlesztési dokumentumokban ez az ágazat kapott egészen 2004-ig, az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkig a legkevesebb figyelmet. Mindez annak ellenére történt így, hogy már az első Nemzeti Fejlesztési Terv tervezésekor egyértelműen látható volt, hogy a szociálpolitikai fejlesztések és szolgáltatások összehangolása meglehetősen hiányos, az ezekhez való hozzáférés rendkívül egyenetlen. A szociális ellátórendszer kiépítésére vonatkozó szabályozások, előírások nem vették figyelembe az egyes vidékek eltérő adottságait és problémáit sem (HERPAINÉ MÁRKUS Á. 2005).

Véleményünk szerint a területi szintű adatok elemzése azonban nemcsak az ellátatlanság és a hiányzó szolgáltatások mértékének a korai gyakorlathoz képest szemléletesebb bemutatását teszi lehetővé, hanem olyan ellátásszervezés vonatkozásában releváns összefüggéseket is igazolhat, ami az általános szolgáltatásszervezési elvekre is hatással lehet (HERPAINÉ MÁRKUS Á. 2004). A statisztikai adatokból tükröződő különbségeken túl olyan további tényezők is befolyásolhatják egy-egy térség ellátásokkal való lefedettségét, mint a településszerkezet, a város-vidék egymáshoz való viszonya, az elérhetőség, közúthálózat állapota, összekötöttsége. Ezek a geográfiai jellegű szempontok további mélyfúrás-jellegű vizsgálatokra sarkallják a téma iránt érdeklődő kutatót. Az Észak-Alföldi Régió esetében ennek végiggondolására teszünk kísérletet.

## **1.2 A dolgozat célkitűzése, szerkezete**

### **1.2.1 A dolgozat célkitűzése**

- A doktori értekezés keretén belül szisztematikus áttekintését kívánjuk adni a kirekesztődés, mint fogalom külföldi és hazai kutatók általi értelmezésének.  
(Különös tekintettel arra a tényre, hogy jelenleg nem áll rendelkezésre egységes

---

<sup>7</sup> A munkaerőpiac radikális átrendeződése előtt Budapest és a falvak között csupán kétszeres volt a szegénységi ráta különbsége, hat év múltán viszont már tízszeressé vált ez a differencia. Az északkelet-magyarországi ráta pedig nyolcszorosa lett az északnyugat-magyarországiénak.



fogalmi definíció e jelenség leírására) Ehhez kapcsolódóan áttekintjük azokat a lényegesebb társadalomelméleti teóriákat, amelyek adalékul szolgálhatnak a kirekesztődés megértéséhez.



- A teljesség igénye nélkül a témában született társadalomföldrajzi- és regionális tudományi munkák alapján összefoglaljuk az alföldi perifériaképződés háttérében álló legfontosabb folyamatokat.
- Az értekezés során a kirekesztődést eredményező két – a bevezetőben már említett – úgynevezett kollektív faktor szerepét társadalomföldrajzi, szociálpolitikai és szociológiai elméleti munkák tükrében szeretnénk megvilágítani.
- A szociálpolitikai alrendszer észak-alföldi sajátosságainak későbbi értelmezéséhez összefoglaljuk az ágazat „történelmének” legfontosabb állomásait a II. világháború utáni időszaktól napjainkig.
- A dolgozat legnagyobb részében pedig a korábban hivatkozott Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által koordinált kutatás eredményeire alapozva arra kívánunk rávilágítani, hogy a régióban működő szociális ellátórendszer milyen módon képes kezelni a kirekesztettségből fakadó társadalmi problémákat. A főbb ellátási típusokra lebontva vizsgáljuk az ellátási lefedettséget, lehetőség szerint kistérségi bontásban.
- Annak igazolására teszünk kísérletet, hogy bár más régiókhoz képest a mennyiségi mutatók alapján nem érzékelhető számottevő lemaradás az intézményrendszer kiépítettségében, azonban a kirekesztődésből fakadó problémák kezelése ennek ellenére problematikus a válságtérségekben. Ennek kapcsán szeretnénk rávilágítani a szociális szolgáltatások rendszerének paradox sajátosságaira is.
- Az elemzés során kitérünk annak vizsgálatára is, hogy a különböző területi szinteken a rendszerváltás óta született ágazati dokumentumok milyen módon reflektálnak a társadalmi kirekesztődés-problematikára. E fejezet keretében kitérünk a szociális ágazatban zajló területi tervezés észak-alföldi sajátosságainak összegzésére is.
- Értekezésünk legfőbb célja az, hogy felhívja a figyelmet a kirekesztődés nyomán keletkezett problémák komplexitására, kezelésük hiányosságaira. Néhány javaslattal, policy-típusú ajánlással magunk is igyekszünk gazdagítani a téma szakértői által megfogalmazott tennivalók körét.

### 1.2.2 A dolgozat szerkezete

A doktori értekezés alapvetően két nagy tartalmi egységre tagolható. Az első tartalmi részben a társadalmi kirekesztődés elméleti háttérét foglaljuk össze a különböző tudományágak eredményei alapján. A dolgozat második részében pedig a témában született



empirikus kutatások eredményei alapján egyrészt azt vesszük górcső alá, hogy az Észak-Alföldi Régió egészében, azon belül is kiemelten a belső és külső perifériákon található kistérségekben a szociális ellátórendszer mennyiben készült fel a kirekesztődéssel érintett társadalmi csoportok problémáinak kezelésére.

A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézetének Szolnoki Társadalomkutató Csoport által végzett kutatás eredményeire alapozva, illetve különböző területi szintű tervezési dokumentumok tartalomelemzése alapján rámutatunk a szemléletbeli és tervezésmethodikai hiányosságokra, amelyek jelentős mértékben idézték elő a szociális szféra területi tervezésben való alulreprezentáltságát, illetve az ellátásokban tapasztalható ellentmondásos jelenségeketához.

### **1.3 Kutatási módszerek**

Az értekezés témájából fakadóan többféle kutatási módszer alkalmazására kerül sor.

- A társadalmi kirekesztődés fogalmi meghatározásának, az alföldi perifériaképződés sajátosságainak, valamint a hazai szociálpolitikai intézményrendszer főbb jellemzőinek áttekintése során a témában született hazai és nemzetközi szakirodalom elemzésére támaszkodunk.
- Az empirikus vizsgálatok során a KSH által megjelentetett Szociális Statisztikai Évkönyv, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet „Kapocs” digitális évkönyv, a Foglalkoztatási Hivatal és a VÁTI TEIR adatbázisait vettük igénybe. Ezek rendszerezéséhez és feldolgozásához a Datastar 2.1, az SPSS for Windows 9.0, illetve a Microsoft Excel 2002 programot használtuk fel.
- Az empirikus vizsgálatokhoz elvégeztük továbbá korábbi saját kutatásaink, valamint az azok keretében készített mélyinterjúk újraelemzését is.
- A feldolgozott adatok térképi megjelenítéséhez az OTAB térinformatikai adatbázist, valamint a Microsoft Excel 2002, illetve a Mapinfo Professional 6.5 szoftvereket vettük igénybe.



## 2. A TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEKHEZ ÉS A KIREKESZTŐDÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ ELMÉLETEK

### 2.1 A fogalomhasználatról röviden

Mielőtt rátérnénk a címben jelzett elméletek legjellemzőbb sajátosságainak ismertetésére, fontosnak tartjuk kinyilvánítani, hogy a fogalmi definíciók használatánál a Littlewood és Herkommer által megfogalmazott tételt fogadjuk el (LITTLEWOOD, P. 1999). Ennek lényege, hogy a nevezett kutatók szerint a szegénységet és a társadalmi kirekesztődést nagyon sokféle értelemben használják a témában vizsgálatokat végző kutatók, illetve a fogalmakat illetően nincsen szakmai konszenzus. Ezért az értekezés további részében a kirekesztés, kirekesztődés, halmozott szegénység, depriváció, szegénység fogalmakat szinonímaként használjuk. Az egyes elméleti megközelítéseknel természetesen kitérünk arra, hogy a kutatók a fogalmi meghatározásoknál a jelenség mely dimenzióira helyezik a hangsúlyt.

A téma hazai szakirodalmában a „social exclusion” többféle értelmezésével találkozhatunk, ezért az is magyarázatra szorul, hogy jelen értekezés címében miért a kirekesztődés szót szerepeltetjük az angol kifejezés tükörfordításaként.

Az „exclusion és a közbeszédben ennek párjaként szereplő „inclusion” szavak alábbiakban következő értelmezésére a téma kiemelkedő szakértői: Szalai Júlia és Ferge Zsuzsa tettek kísérletet. Szalai Júlia szerint (idézi FERGE ZS. 2002) az angol nyelvben használatos „exclusion” valós jelentését a magyar nyelvben három különböző kifejezéssel tudjuk érzékeltetni. A hazai tanulmányokban leggyakrabban a „kirekesztés” szót használják, amely egyfajta tudatos, aktív cselekvésre utal. Ez a szóhasználat azt fejezi ki, hogy bizonyos egyéneknek vagy társadalmi csoportoknak olyan eszköz és/vagy hatalom van a birtokában, amellyel valakit vagy valakit ki tudnak szorítani bizonyos társadalmi terekből, intézményekből, stb.

A második felmerülő fordítási lehetőség: a kirekesztettség. Ez szemben az előző szóhasználat valamiféle aktivitást hordozó tartalmával, passzivitást sugall. A kirekesztettséggel érintettek nem valamiféle folyamat részeseiként jelennek meg előttünk, hanem azt érezzük, hogy valami negatív történést szenvedtek el, és ezáltal segítségre van szükségük. A harmadik variációval, a kirekesztődéssel, mint lehetséges fordítással találkozunk a legritkábban, értekezésünk címének megfogalmazásakor választásunk mégis erre a kifejezésre esett. Ennek hátterében az áll, hogy ez a szó hordozza leginkább a jelenség



folyamat jellegét. A kirekesztődés vizsgálata során a kutató elsődleges célja a kialakuláshoz vezető út legfontosabb állomásainak feltárása. A fogalomhasználatot az is indokolja, hogy véleményünk szerint ez a típusú megfogalmazás közvetíti legfőképp az adott társadalmi környezet megváltoztatásához szükséges társadalompolitikai cselekvések szükségességét, amelyek szerepét magunk is kulcsfontosságúnak érezzük a probléma kezelését illetően. Számunkra ez a fogalom sugallja leginkább a folyamat komplexitását és a problémában érintettek mérhetetlen kiszolgáltatottságát, a társadalom kirekesztődéssel nem érintett csoportjai részéről a beavatkozás, a segítségnyújtás szükségességét.

A „social exclusion”-t, azaz a társadalmi kirekesztődést mérsékelni hivatott „social inclusion” fordítása még problematikusabb a megfelelő, tükörfordításként használható szavak hiányában. Ha tömören akarjuk megfogalmazni e szó jelentését, akkor azt mondhatjuk, hogy a társadalmi részvétel és részesedés, a társadalmi tagság kibővítését jelenti. Az angol kifejezés tartalmát megfelelően visszaadni képes magyar szavak hiánya nem a véletlen műve, hanem a rendszerváltás előtti hazai „társadalompolitika” következménye. Az ismert, de a későbbiekben, a hazai szociálpolitika történeti áttekintésénél részletesen tárgyalt okok miatt nem alakult ki integratív törekvéseket hordozó demokratikus társadalompolitika Magyarországon. Ezért az ezek lényegi vonásait hordozó hazai szókészlet sem áll rendelkezésünkre. Ezért az azóta eltelt időszak és főként a szociális jogok terén elért vívmányok alapján az adódik, hogy a befogadás szót használjuk az „inclusion” tükörfordításaként. Ez a kifejezés egyfajta aktivitást hordoz, azt sugallja, hogy mindabba be kell vonnunk a gyengébb embertársainkat, amely folyamatokból, intézményekből korábban különböző mechanizmusok következményeként kiszorultak.

Ma a társadalompolitikai közgondolkodásban és a politikai diskurzusokban a befogadó társadalom helyett az összetartó/összetartozó társadalom kifejezéssel találkozhatunk, amely a korábbi paternalista szemlélettel való szakítást hivatott kifejezni (FERGE ZS. 2002).

A társadalomelméleti áttekintés elkészítését megkönnyíti az a fejlemény, hogy a Központi Statisztikai Hivatal gondozásában jelenleg is zajlik a „Társadalmi egyenlőtlenségek és kirekesztődés” elnevezésű projekt, amelynek fő célja elsősorban a jelenség mérésére alkalmas jelzőszámok kidolgozása. A projekt keretében eddig két kötet látott napvilágot: „A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata” (MONOSTORI J. 2004), illetve „A szegénység és a társadalmi kirekesztődés jelzőszámai” címmel (MONOSTORI J. 2005). A kötetek szerzői az EU kompatibilis jelzőszámok kidolgozását célzó munka keretében különös figyelmet szenteltek a témában született külföldi és hazai elméleti munkák összegzésére is. Az



alábbi fejezetben elsősorban a kötetben szereplő tanulmányokra építve foglaljuk össze a társadalomtudományi kutatások társadalmi egyenlőtlenségekhez és kirekesztődéshez kapcsolódó legfontosabb elméleti állomásait.

## **2.2 A társadalmi struktúra elméletek klasszikusai**

Az első jelentősebb, a szociológia, azon belül is a társadalmi struktúra klasszikus elméleteihez sorolható irányzat a funkcionálisizmus, amelyet Davis és Moore neve fémjelez leginkább. Az elmélet lényege, hogy a társadalom működésének szükségszerű következményei a társadalmi egyenlőtlenségek. Az egyenlőtlenségek kialakulása pedig arra vezethető vissza, hogy a társadalom tagjai által betöltött különböző pozíciók eltérő fontosságúak az adott közösség számára, ezért differenciált módon jutalmazza azokat. A szegénység és a kirekesztődés tehát azért van jelen kivétel nélkül minden társadalomban, mert a korlátozott erőforrásokkal rendelkezők olyan pozíciókat töltenek be, amelyek alacsonyabb javadalmazásban részesülnek össztársadalmi szinten, hiszen a feladat ellátása nem igényel különleges képességeket vagy nagyon magas iskolai végzettséget, ezáltal sokan képesek betölteni azt. A funkcionalisták véleménye szerint a tekintetben viszont nem homogének a társadalmak, hogy milyen kiterjedésű a szegénység, és hogy a társadalmi mobilitás esélye hogyan alakul tagjaik számára (DAVIS, K.-MOORE, W.E. 1997).

A másik klasszikussá vált elmélet a társadalmi konfliktusokat állítja a középpontba, és a társadalomtudósok közül Marx és Wright nevéhez köthető leginkább. A funkcionista elmélettel szemben a konfliktuselméleti megközelítés az egyenlőtlenségeket nem a társadalom működéséből, hanem a társadalmat alkotók eltérő érdekeiből vezeti le. Az elmélet központi fogalma: a kizsákmányolás. „A marxi kizsákmányolásban az egyik osztály különféle mechanizmusokon keresztül kisajátítja a másik osztály munkájából származó többletet. A kizsákmányoló osztály gazdagsága a kizsákmányolt osztály által végzett munkából ered”(WRIGHT, E.O. 1997).

A funkcionista iskolával szemben ezen elmélet követői felszámolhatónak tartják a társadalmi egyenlőtlenségeket, amelynek eszköze a forradalom. Pinker nyomán (PINKER, R. 1991) érdemes végiggondolnunk azt a kérdést, hogy amennyiben Marx a forradalom eszközével megszüntethetőnek tartotta a szegénységet, akkor a különböző elméleti munkáiban miért nem jelennek meg a szociális intézmények és szolgáltatások, mint a probléma kezelésére alkalmas intézmények. Pinker szerint ennek három oka volt:



- Marx szerint az államtól nem várható el a probléma kezelése, mert éppen ez a konglomerátum és kizsákmányoláson alapuló működése a fő oka a szegénység kialakulásának.
- A társadalmi reformoknak nem tulajdonított pozitív szerepet, mert szerinte csak hátráltatják a forradalom véghez vitelét.
- Bizonyos szegénycsoportokkal Marx nem érzett szolidaritást, őket nevezte lumpenproletároknak. Véleménye szerint az e csoportba tartozókat sokkal inkább az élősködő magatartás, sem mint a forradalomban való részvétel szándéka jellemzi.

## 2.3 A társadalmi struktúra mai elméletei

Az európai szociológiai iskolák közül elsőként a német szociológia adott az előző elméletekhez képest merőben új válaszokat a társadalmi struktúrán belüli változások magyarázatára. A 80-as években ismertté vált új elmélet szakított azzal a korábbi hagyománnyal, amely elsősorban a társadalmat alkotó egyének foglalkoztatási struktúrában elfoglalt helyével magyarázta az egyenlőtlenségi viszonyokat. Ezen irányzat szerint a kulturális minták, az életvitel nem elsősorban a külső létfeltételek által meghatározott. Az elméletet alkotók szerint az emberek életformája egyéni életpályájuk során számos változáson megy keresztül, amelyre a foglalkozási státuszon vagy az iskolai végzettségen túl olyan tényezők is hatnak, mint a nem, az életkor vagy a lakóhely.

Értekezésünk szempontjából tehát kiemelt fontosságú ez a megközelítés, hiszen a település is megjelenik a magyarázó változók között. A társadalmi struktúrára vonatkozóan az új elmélet azt fogalmazza meg, hogy az egyes társadalmi csoportokat elválasztó határok nem maradnak olyan élesek, mint a korábbi időszakokban (MONOSTORI J. 2005).

### 2.3.1 A kockázati társadalom modellje

A német iskolához tartozó gondolkodók közül külön említést érdemel Ulrich Beck neve, akinek nevéhez a kockázati társadalom modelljének (BECK, 2003) kidolgozása fűződik. Beck véleménye szerint a modern társadalmak általános sajátossága a jóléti szint növekedése, amely viszont nem jár együtt a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenésével. Társadalomelmélete szerint az egyenlőtlenségek az életszínvonal emelkedése mellett is fennmaradnak, azonban ez a pozitív folyamat leginkább a társadalmi hierarchia alján elhelyezkedőknél érezteti hatását, amely lemaradásuk mérséklődésében jelentkezik. A gazdaság fejlődéséből fakadó előnyök közvetítésében jelentős szerepet szán a szociális állam



intézményeinek. Még adósak vagyunk annak indoklásával, hogy mitől kockázati a modern társadalom.

Beck a teljes foglalkoztatottság megszűnését helyezi elmélete fókuszába, amelynek következménye, hogy a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezőket is egyre gyakrabban sújtja munkanélküliség. Ebből következően ma már azok sem érezhetik biztonságban magukat, akik az átlagnál magasabb iskolai végzettséggel és egyéb képességekkel rendelkeznek. Ma már tudjuk, hogy a modern társadalmak egyik legsúlyosabb problémája a tartós munkanélküliek egyre növekvő tábora mellett a diplomás pályakezdő munkanélküliek rohamosan bővülő létszáma. Beck a munkaerőpiac kapcsán további problémákat is felvet, amelyek a kirekesztődés szempontjából is kiemelt fontosságúak. Felhívja a figyelmet a munkavállalás szürke- és fekete zónájában tengődők egyre növekvő számára, akik bizonytalan jövedelmekből próbálják fenntartani magukat hónapról hónapra, és akiknek az elsődleges munkaerőpiacra való visszavezetése az egyik leginkább égető probléma manapság.

Végül elméletének harmadik kulcseleme – témánk szempontjából is – az átmeneti szegények mellett a tartós szegénységgel sújtottak számának drámai mértékű növekedése a modern társadalmakban. Beck szerint egyre inkább növekszik a távolság a kirekesztődők és a többségi társadalomhoz tartozók között.

### 2.3.2 Az életciklus-elméletek

A hazai szegénységkutatások közül többek között Ferge Zsuzsa (FERGE ZS. 1999), Monostori Judit (MONOSTORI J. 2004), valamint Darvas Ágnes és Tausz Katalin (DARVAS Á.-TAUSZ K. 2002) kutatásai révén képet nyerhetünk az elszegényedés kockázata és az életkori ciklusok közötti összefüggésekről. Erre a kapcsolatra a XX. század elején az angol kutató, Rowntree is felhívta a figyelmet. Munkáiban elsősorban a gyermek- és időskori veszélyekre hívta fel a figyelmet, amely megállapítások egészen a II. világháborúig az angol szociálpolitikai viták fókuszában maradtak. A jóléti államok létrejöttével az elmúlt évtizedekben ez a problematika a háttérbe szorult, a 90-es években azonban, főként a foglalkoztatás terén bekövetkezett kedvezőtlen változások következtében ismét aktualitást kaptak.

Több kutató (GLENNERSTER, H. 1995, KOHLI, M. 1993) is úgy véli, hogy ma már az úgynevezett intézményesített életútnak nagyobb befolyása van az egyének társadalmi helyzetére, mint az osztály- vagy réteg hovatartozásuknak, illetve meghatározóvá vált az egyéni életútba való állami beavatkozás. Manapság nincs olyan társadalompolitikai témájú beszélgetés vagy szakmai vita, ami ne térne ki a képzési szakaszok és ehhez kapcsolódóan a



foglalkoztatás átalakulására, a gyermekvállalási szakasz beékelődésével kapcsolatos kérdésekre, illetve a nyugdíjas időszak meghosszabbodásának problematikájára. Ezek a felvetések mind az életciklus-elméletek kérdéskörébe tartoznak.

A fentiekben tárgyalt társadalmi struktúra elméletek középpontjában elsősorban a társadalom működése és a struktúra újratermelődése állt. A következőkben vázolt társadalompolitikai elméletek arra fókuszálnak elsősorban, hogy az állami intézményeknek milyen szerepük van a társadalmi szerkezet formálásában. Ehhez kapcsolódóan az is kérdésként merül fel a kapcsolódó teóriákban, hogy a központi beavatkozások tudnak-e módosítani a fennálló egyenlőtlenségeken vagy sem. Az elméletek egy csoportja azt is vizsgálat tárgyává teszi, hogy van-e önálló réteggépző szerepe a különböző intézkedéseknek. A teóriák egyik csoportjánál a korrekciós mechanizmuson van a hangsúly, míg a másiknál az önálló réteggépző hatáson.

A társadalompolitikai elméletalkotók közül kiemelten meg kell említenünk Townsend munkásságát, aki a szegénység kezelését célzó társadalompolitikák mögött három alapelvet különböztetett meg:

- a „feltételes segítség keveseknek” alapelvét, ezen alapultak a XIX. századi szegénnytörvények Angliában. Az alapelv lényege, hogy a szegénység szükségszerűen minden társadalomban jelen van, de ez elsősorban nem az anyagi források szűkösségéből, hanem az erkölcsi tartás hiányából fakad. Ekkorra datálható a ma már közhismertté vált érdemes és érdemtelen szegények fogalmak keletkezése is. E meglehetősen szélsőséges elmélet szerint az emberek azért válnak szegényekké, mert nem dolgoznak. Kizárólag azokat tartják támogathatónak e teória hívei, akik baleset vagy betegség miatt nem képesek a munkavégzésre.
- A második alapelv: „minimális jogok sokaknak”, ez az elmélet a múlt század fordulóján vált a társadalompolitikai gondolkodás részévé. Ez a vonulat is a társadalmi működés szükségszerű elemének tekinti a szegénységet, azonban más módon magyarázza a keletkezését. Ebben az esetben azzal indokolják a szegénység kialakulását, hogy a társadalom bizonyos csoportjai kiszorulnak a munkából, ezért jövedelem hiányában nem tudják előteremteni maguk és családjuk számára az élethez szükséges javakat. Ebben az esetben az állam a redisztributív adózás és az univerzális szociális juttatások révén avatkozik be a gazdaság működésébe. Ez utóbbiak meglehetősen szűk körűek és alacsony színvonalúak.
- A harmadik alapelv: a „mindenkire vonatkozó disztributív igazságosság elve”. Ez az alapelv abban különbözik a másik kettőtől, hogy ebben jelenik meg az állami



újraelosztás rétegeképző elemként. Az alapelvet magukénak vallók szerint az állam feladata az, hogy a különböző erőforrások egyenlőbb elosztásával a hierarchikus társadalmi rétegződés ellen hasson. A disztributív igazságosság elvének hívei a szegénység keletkezését a redisztribúció elégtelenségére vezetik vissza. Ebből következően a szegénység elleni küzdelem során a legfontosabb feladat az állami újraelosztásért felelős intézmények átalakítása (TOWNSEND, P. 1979).

Townsend munkássága egy manapság gyakran használt kifejezéssel is gazdagította a szociológiai-szociálpolitikai szakirodalmat, ez pedig az objektív relatív depriváció fogalma, amelyet a szegénység és egyenlőtlenségek vizsgálata során dolgozott ki. A három szóból álló kifejezés értelmezéséhez Townsenden túl Ferge Zsuzsa írásai is hozzásegítenek bennünket. A depriváció kifejezés az angolszász szociológiában használatos leginkább, szó szerint „jótól való megfosztottságot” jelent. Bár nagyon gyakran a szegénység szinonimájaként használják, a tudományos helyzetfeltárásokban érdemesebb a depriváció szó alkalmazása, mert ez a szó többet jelent a pusztán anyagi javaktól való megfosztottságtól.

A modern társadalmakban az értékek és normák jelentősen átalakultak a korábbi történelmi időszakokhoz képest, és egyre több olyan társadalmi részvételt elősegítő gyakorlat alakult ki, amelyek nem csupán az anyagi javakhoz kapcsolódnak. Ma már a teljes jogú társadalmi tagság feltétele, hogy az egyén bizonyos intézményekkel kapcsolatban álljon, vagy ösztársadalmi események kapcsán a jogait érvényesítse. Ezért vélik úgy a hivatkozott gondolkodók, hogy ma már a deprivációban érintettek vizsgálatánál nem elegendő pusztán a jövedelmi helyzet vizsgálata, annak is a kutatások tárgyává kell válnia, hogy ki milyen módon szerzi meg a létehez szükséges erőforrásokat, és eközben, mint társadalmat alkotó egyén, mennyire tudja érvényesíteni a jogait.

A kifejezésben az objektív, mint jelző jelen esetben arra utal, hogy egy adott összefüggésben az egyének hogyan határozzák meg a helyüket a társadalom más tagjaihoz képest. A hangsúlyos kérdés az, hogy amennyiben nagyjából megjelölhetőek és mérhetőek a különböző társadalmi gyakorlatokat illetően a szokásos és a többség által elfogadott szintek vagy körülmények, akkor ezekhez képest jellemezzük az egyén vagy a családok helyzetét.<sup>8</sup>

A fogalom kapcsán a másik kulcsszó: a relatív. Ez az a szó, amely összekapcsolja a szegénység és az egyenlőtlenség problematikát. Abszolút szegénységi szint egy

---

<sup>8</sup> Természetesen a kutató szubjektív véleményét nem lehet teljesen kiszűrni az egyes szintek meghatározása során. Létezik szubjektív depriváció is, amely az egyének többségénél feszültség-hordozó, az örök elégedetlenség forrása.



társadalomban sem létezett, ez a jelenség mindig és mindenhol tértől és időtől függő. A leginkább abszolút közelítés az, amikor valamilyen statisztikai módszerrel meghatároznak egy szükségletthalmazt, amelyre vélhetően a társadalom minden tagjának szüksége van.<sup>9</sup> Egy relatív elemet is tartalmazó megközelítéssel a minimális küszöböt a jövedelmi átlaghoz viszonyítják, annak bizonyos hányadát tekintve még elfogadható szintnek.

Az ilyen típusú meghatározások, módszerek létjogosultsága mindig annak függvénye, hogy az a bizonyos jövedelmi szint, milyen életminőséget tesz lehetővé. Manapság hazánkban éppen a szakemberek egyik legnagyobb dilemmája az, hogy milyen új szintet határozzanak meg az egyes vizsgálati módszereknél kiindulási pontként tekintett nyugdíjminimum helyett, amely nem biztosít a XXI. században elvárható életminőséget az ilyen jövedelmekkel rendelkezők számára.

Townsend vizsgálatai során az „a priori” meghatározások helyett először megvizsgálta az egyes javakhoz való hozzájutás esélyének eloszlását, és csak ezután rögzített bizonyos minimális jövedelmi szinteket (FERGE ZS. 1991).

A társadalompolitikai elméletek másik nagy csoportját a jóléti állam-elméletek alkotják. Az elmélet egyik atyja Briggs, aki szerint az állam a piaci folyamatokat és az azok nyomán keletkező egyenlőtlenségeket három ponton befolyásolja leginkább, amelyek a következők:

- az egyéneknek olyan minimális jövedelmet garantál, amely független munkájuk vagy tulajdonuk piaci értékétől,
- minimalizálja a betegségből, munkanélküliségből származó kockázatokat,
- a társadalmi hovatartozástól függetlenül biztosít bizonyos ellátásokat az állampolgárok számára (MONOSTORI J. 2005)<sup>10</sup>.

## **2.4 Az „underclass” és a „szegénység kultúrája”**

A korábbi elméleteknél a megalkotásukhoz szükséges vizsgálatok fókuszában a társadalmi egyenlőtlenségek álltak. A következőkben még közelebb kerülünk a társadalmi kirekesztettségben élők köréhez, és azon tényezőkhez, amelyek vizsgálatát magunk is elsődlegesnek tartunk jelen értekezés során.

---

<sup>9</sup> Manapság ezt leginkább fogyasztói kosárként aposztrofálják.

<sup>10</sup> Az elméletet számos kutató továbbfejlesztette, köztük Esping-Andersen volt az, aki kidolgozta a háromféle jóléti állam: a liberális, a korporatív etatista és a szociáldemokrata típusú állam elméletét.



Az alábbiakban bemutatásra kerülő két elméleti megközelítés közös sajátossága, hogy hívei a társadalomból bizonyos szempontok szerint kiszorult csoportokat veszik górcső alá.

Az underclass fogalmának megalkotása - amely magyar fordításban lét alatti osztályként terjedt el - az amerikai kutató, Myrdal (MYRDAL, G. 1963) nevéhez fűződik. Myrdal a II. világháború után az amerikai gazdaságban bekövetkezett prosperitás pozitív következményeiből kimaradt csoportokra használta először az underclass elnevezést. Ez az elnevezés nemcsak a kimaradás tényére utalt, hanem arra is, hogy az érintettek és a társadalom többsége között nő a távolság, sőt bizonyos csoportok esetében a visszaintegrálódás lehetősége is kérdéses. Felmerül a kérdés, hogy pontosan kik közül is rekrutálódtak az underclass tagjai? Myrdal elsősorban a városi slum-ok és a belső kerületek gettóiban élőket sorolta e társadalmi csoportba.

Ezért külön felhívta a figyelmet a jelenség térbeli dimenziójára, valamint hangsúlyossá tette az underclass-lét generációk közötti átöröklésének veszélyét is. A myrdal-i elmélettel sok rokon vonást mutat az Oscar Lewis nevéhez fűződő „szegénység kultúrája” megközelítés. Ez az elméleti alapvetés elsősorban azoknak a mindennapjait, kultúráját próbálja körülírni, akik a harmadik világ országaiban szorultak periférikus helyzetbe (LEWIS, O. 1961).

A két szerző közös vonása, hogy a szegénység okai között mindkettőjük számára meghatározott jelentőséggel bír a társadalmi meghatározottság. Myrdal elsősorban a gazdasági struktúra változásaiban, Lewis pedig a társadalmi rend felbomlásában látta bizonyos társadalmi csoportok társadalmi fősodortól való távolodásának az okát.

A 60-as éveket követő időszakban e két elmélet számos változáson ment keresztül, és sajnálatos módon olyan eszmék, valamint politikai megnyilvánulások forrásává vált, amelynek nyomai a mai magyar, valamint a nyugat-európai társadalomban is érzékelhetőek. Néhány teoretikusnál ugyanis – Levy, Russel – ismét előtérbe került a XIX. század szegénypolitikái kapcsán már tárgyalt érdemes-érdemtelen szegény fogalom pár. E két kutató szerint az underclass olyan egyénekből termelődik ki, akik saját deviáns magatartásuknak köszönhetik, hogy ilyen sorsra jutnak. Russel és Levy véleménye (LEVY, F. 1977; RUSSEL, G. 1977) szerint ezek az emberek a jóléti juttatásokra rendezkedtek be, éppen ezért a szegénységüket kizárólag az állami juttatások teljes körű megvonásával lehet megszüntetni.

Természetesen e meglehetősen provokatív megközelítés nagyon sok vitát generált a témával foglalkozó társadalomtudósok között, és a választ közülük leginkább Wilson igyekezett megadni a társadalmi struktúra visszasságaira helyezve a hangsúlyt. Szerinte Russel és Levy állításával szemben nem a szegények kultúrájának sajátosságai jelentik az akadályozó tényezőt életminőségük javításában, hanem éppen az életkörülményeik vezetnek



oda, hogy egy sajátos szubkultúra alakul ki az érintett társadalmi csoport körében. Townsendhez hasonlóan Wilson is felhívta a figyelmet arra, hogy egyre nő a távolság a kiszoruló és a többséghez tartozók között, illetve szoros kapcsolatot vélt felfedezni a peremre sodródás kockázata és az etnikai származás között.

Az underclass-elméleteket két magyar kutató munkássága is sokban gazdagította, hiszen Ladányi János és Szelényi Iván hazai és kelet-közép-európai kutatásaiban a területiség és az etnicitás, mint kirekesztődést képző faktor, folyamatosan jelen van.<sup>11</sup>

## 2.5 A társadalmi kirekesztődés elméletei

A társadalmi egyenlőtlenségek, szegénység témakörben született társadalomelméleti áttekintés zárásaként eljutottunk a kutatási témánk szempontjából legmeghatározóbb megközelítésekhez: a társadalmi kirekesztődés tárgyában született teóriákhoz.

A fogalmat az 1970-es évek óta használják a politikai és a tudományos diskurzusokban, de a kirekesztődéshez kapcsolódó elméletek „virágzása” a 90-es évekre tehető. Littlewood (LITTLEWOOD, P. 1999) a Nyugat-Európában kialakult magas munkanélküliségi rátákra, a munkaerőpiac polarizálódására és az ehhez kapcsolódó radikális társadalmi változásokra vezeti vissza a kirekesztődés előtérbe kerülését.

Témánk szempontjából azonban kiemelt fontosságúak azok a többdimenziós megközelítésen alapuló elméletek, amelyek nem csupán a munkaerőpiac integratív szerepére helyezik a hangsúlyt a kirekesztődés magyarázatában.

A kirekesztődést kutató társadalomkutatók közül Robert Castel neve külön is kiemelendő, hiszen Townsendhez hasonlóan ő is egy gyakran idézett fogalommal gazdagította a kirekesztődés leírására alkalmas szókészletet. A nevéhez fűződik a kiilleszkedés fogalma, amely a társas kötelékek fellazulását hivatott kifejezni. Castel szerint (CASTEL, R. 1993) a kiilleszkedés folyamata két dimenzió mentén mehet végbe:

- a munkaerőpiac és
- a társadalmi-családi kötelékek.

Véleménye szerint a kiilleszkedés zónájában azokat találjuk, akik munkanélkülivé váltak, és ezzel párhuzamosan szociálisan is elszigetelődtek. A mai társadalmak legnagyobb veszélyének azt látja Castel, hogy egyre többen természetesnek tartják és közönnnyel vesznek tudomást arról, hogy embertársaik ilyen létformában, a társadalom peremén élnek. Ez

---

<sup>11</sup> Az általuk kidolgozott elmélet részletesebb kifejtésére egy későbbi fejezetben térünk ki.



egyértelműen a manapság is sokszor hangoztatott fokozódó egoizmus és individualizmus következménye.

Castel elméletével számos hasonlóságot mutat Amartya Sen megközelítése. Sen abban látja a kirekesztődés elméletek lényegét és relevanciáját, hogy a társas kapcsolatokból, interakciókból való kiszakadás veszélyeire hívják fel a figyelmet, illetve a depriváció többdimenziós voltára helyezik a hangsúlyt.

Elméleti munkáiban Sen (SEN, A. 2003, 2004) nagy hangsúlyt fektet a kirekesztődéshez vezető út különböző állomásainak leírására. Ő is úgy véli, hogy a munkaerő-piaci helyzetnek meghatározó szerepe van az egyéni sorsok alakulásában, hiszen a munkanélküliség járul hozzá leginkább a kirekesztettség folyamatos fennmaradásához. A tartós munkanélküliség bizonyos időszak után a munkakészségek elvesztését eredményezheti, amellyel párhuzamosan a tanulási és adaptációs képességek is leépülhetnek. Kognitív szinten ez az érintettek önbizalmának elvesztéséhez, illetve a saját sors feletti döntési képesség leépüléséhez vezethet. Ezek a lelki és fiziológiai folyamatok, amelyek gyakran párosulnak különböző devianciákkal, automatikusan vezetnek a közösségekből való kiilleszkedéshez. Empirikus vizsgálatai során Sen azt is megfigyelte, hogy a munkaerőpiacon bekövetkezett kedvezőtlen változások mindig a kisebbségek tagjait érintik először, amely osztályadalmi szinten a modern Európában egyre gyakrabban vezet intoleráns, rasszista, kirekesztő megnyilvánulásokhoz.

A kirekesztődés-elméletek sorában mindenképpen említést érdemel Atkinson (ATKINSON, T. 1998) munkássága, aki a kirekesztődés három aspektusára hívja fel a figyelmet, amelyek a következők: relativitás, cselekvés és dinamika.

A kirekesztődés azért relatív, mert Atkinson Townsendhez hasonlóan azt vallja, hogy kirekesztődni mindig csak egy adott társadalomból lehet. Ezt a folyamatot mindig valami cselekvés előzi meg, amelynek jellemzője, hogy a kirekesztő mechanizmusok az esetek többségében nem egy egyénre irányulnak, hanem egy vagy több társadalmi csoportot céloznak meg. A dinamika pedig a Sennél már jelzett kognitív leépülésben nyilvánul meg, amely Atkinson szerint a teljes jövőkép elvesztésében ölt testet, amely adott esetben a kirekesztődött egyén gyermekeit is érintheti.

A szubjektív szempontok alapján kiválogatott és röviden ismertetett elméletek sajátossága, hogy más-más módon definiálják azt a csoportot, amellyel kapcsolatban feltárják a szegénységhez és kirekesztődéshez vezető utat. Vannak olyan elméletek, amelyek egyetlen dimenzióból, a jövedelemhiányból vezetik le a szegénység kialakulását, míg más elméletek az anyagi erőforrások tágabb körét veszik górcső alá az okok feltárása folyamán. Ennél is komplexebb megközelítést alkalmaznak az underclass, „szegénység kultúrája” és



kirekesztődés elméletek, amelyek teoretikusai a társadalmi intézményekből és a közösségi részvétel egyéb formáiból való kizáródást helyezik előtérbe a kirekesztődés-problematikában.

Az elméletek között a tekintetben is markáns különbség van, hogy egyik vagy másik mennyire látja tagoltnak a társadalmak szerkezetét, és mennyire érzi merevnek az egyes csoportok közötti átjárást (MONOSTORI J. 2005).

Az eltérő magyarázatok más-más beavatkozásokat feltételeznek, de egy valami közös a szegénységről, kirekesztődésről való tudományos diskurzusokban: a problémában érintettek külső segítség nélkül nem képesek helyzetük érdemi javítására.



### 3. AZ ALFÖLDI PERIFÉRIAKÉPZŐDÉS FŐ SAJÁTOSSÁGAI

A bevezetőben utaltunk arra, hogy a társadalmi kirekesztődésnek egyaránt vannak egyéni és úgynevezett kollektív okai. Mivel úgy véljük, hogy az Észak-Alföldi Régió társadalmi folyamataiban koncentráltan jelen lévő problémák a szélsőséges egyenlőtlenségeket eredményező hazai településfejlődés e nagytájat sújtó következményeire, illetve az így kialakult külső és belső periféria helyzetre vezethetők vissza, ezért indokoltnak tartjuk a jelenség háttérében meghúzódó okok bővebb taglalását.

#### 3.1 Centrum-periféria elméletek

A nemzetközi szakirodalomban a múlt század 50-es éveiben jelent meg az értekezésünk témájához leginkább illeszkedő, földrajzi megközelítésű, centrum-periféria problematikát taglaló munka, amely Perroux nevéhez fűződik. Perroux szerint (idézi: CSATÁRI B. 2005) a centrumok és a perifériák keletkezése arra vezethető vissza, hogy nincs egyidejű növekedés mindenütt a térben, amely ennek következtében önmagában is feltételez pontszerű növekedési pólusokat. Nemes Nagy József pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy maga a társadalom is rendelkezik tértermelő funkcióval, hiszen időszakról időszakra új egyenlőtlenségi és rendezettségi viszonyrendszereket hoz létre (NEMES NAGY J. 1998).

Azt viszont már az underclass elméleteknél hivatkozott Myrdal, valamint egy másik kutató, Hirschman fogalmazta meg, hogy az egyenlőtlen gazdasági fejlődés hatására kialakulnak olyan régiók, amelyek befolyással bírnak más térbeli egységek fejlődésére. A hazai tanulmányokból (TÓTH J.-CSATÁRI B. 1983) is ismert tény, hogy a centrum-periféria fogalompár tagjai között ellentmondásos a kapcsolat. A periféria csak a centrum segítségével képes a gyorsabb fejlődésre, a felzárkózásra, míg a centrum csak a periféria révén – esetenként annak rovására – képes megújítani dinamizmusát. Ez többnyire úgy zajlik, hogy a centrum saját gazdasági fölényét is kihasználva a perifériától elvonja az ott megtermelt javak egy részét, s ezt a saját fejlődéséhez használja fel, ezáltal tartósan az elmaradottság állapotába kényszerítve a hátrányos helyzetű területeket. A változások jellegét mindig a centrum határozza meg. A perifériák fejlődése nem a centrumok fejlődésének időbeni késéssel történő ismétlődése, hanem más jellegű folyamat (TÓTH J.- CSATÁRI B. 1983).

A társadalmi tényezők perifériaképződésre gyakorolt hatásának előtérbe kerülése egy szemléletváltás következtében a 80-as években következett be. Ezzel egyidejűleg a kutatók egyre több figyelmet szenteltek a területi kutatások során a politikai hatalom erőforrás-elosztó és egyben perifériaképző szerepének is (CSATÁRI B.-KANALAS I.-KISS A. 2005).



Az egyre bővülő kutatási szempontok is jól jelzik, hogy a centrum-periféria közötti kapcsolatrendszer rendkívül összetett, amelynek egyaránt van gazdasági, társadalmi, politikai, valamint nem utolsó sorban területi aspektusa is.

Valójában jelen értekezésben mit értünk a centrum és periféria fogalmak alatt?

A centrum a térben központi, kitüntetett helyzetet jelent, amelyhez társadalmi és funkcionális tartalom egyaránt kötődik. Ezzel szemben a periféria fogalmához a laikus megközelítés is egyfajta peremhelyzetet társít. Ha a társadalmi kapcsolatrendszereket vesszük górcső alá, akkor a periférián lévőkhez az alávetettség, a függés és a hátrányos helyzet fogalmak kapcsolódnak a leginkább.

A centrum-periféria kutatások igazolták, hogy a földrajzi periféria helyzet gyakran eredményez társadalmi értelemben vett periférikus pozíciót, amely egyszerre jelent érdekérvényesítési deficitet, elmaradottságot, kiszolgáltatottságot (NEMES NAGY J. 1998).

Csatári Bálint – Nemes Nagy József elméletét némileg átdolgozva – három, alapvetően más-más tartalmat hordozó jelentést kapcsol a perifériához.

Ezek a következők:

- helyzeti (földrajzi) centrum-periféria,
- fejlettségi (társadalmi-gazdasági) centrum-periféria,
- hatalmi (politikai) centrum-periféria (CSATÁRI B. 2005).

A helyzeti (földrajzi) perifériát elsősorban a nehézkes elérhetőség, az alacsony színvonalú infrastrukturális ellátottság jellemzi. Ez alapvetően kihat az ott élők életminőségére, a lakosság adaptációs képességére, a társadalmi munkamegosztásba való bekapcsolódás lehetőségeire, valamint a települések közötti együttműködésekre egyaránt.

A fejlettségi periféria-típuson belül témánk szempontjából fontos szerepe van a társadalmi perifériához kapcsolódó jellemzőknek. E periféria-típus olyan társadalmi csoportoknál alakul ki a leggyakrabban, akiknek képzettségi, kulturális és szociális jellemzői jelentős elmaradást mutatnak a környezetükhöz képest. Ezek a tényezők kedvezőtlenül hatnak az érintettek lakókörnyezetére, munkavállalási képességére, kulturális fogyasztási szokásaira, stb.

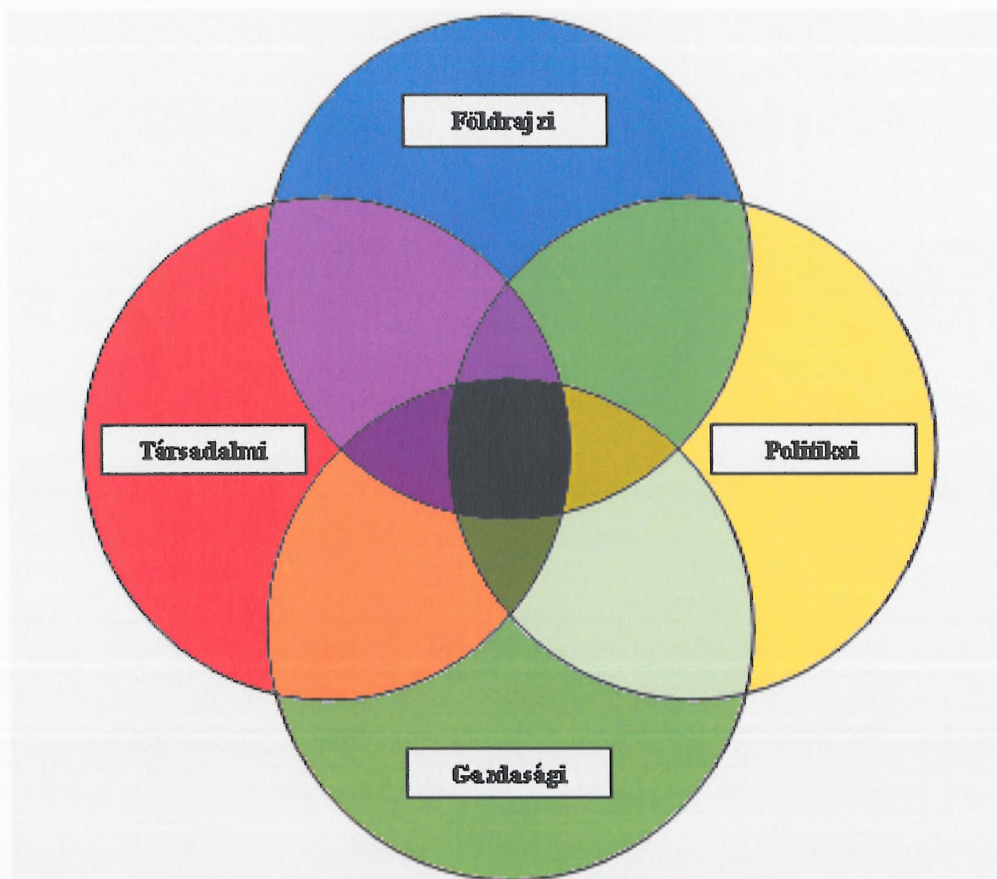
A fejlettségi periféria másik eleme a gazdasági értelemben vett periféria helyzet. Ennek főbb sajátosságai: az elmaradottság, az alacsony kereseti lehetőségek, a munkanélküliség magas aránya és az ebből fakadó strukturális problémák.

A harmadik periféria-típusnál, a hatalmi (politikai) perifériánál a főbb hívószavak: a kiszolgáltatottság, a döntési képtelenség – amely egyéni és kollektív élethelyzetekre egyaránt érvényes – korlátozott volta, a függés és a kiszolgáltatottság.



A centrum-periféria helyzetet kiváltó tényezők olyan halmazokként képzelhetők el, amelyek átfedésben vannak egymással, és van olyan metszetük, ahol a hatásaik összegződnek, és egymást erősítve hozzák létre a periféria konkrét területi leképeződését (CSATÁRI B. 2005).

1. ábra A centrum-periféria típusok kapcsolati rendszere



Forrás: Saját szerkesztés Csátári B. 2005, 249.p. ábra alapján

Amennyiben egy adott területen csak a felsorolt periféria-típusok egyike van jelen, az viszonylag könnyen kezelhető különböző célzott intézkedések segítségével. A periféria-jelenségnek azonban markáns jellemzője, hogy a felsorolt negatív tünetek az esetek túlnyomó részében halmazottan jelentkeznek egy-egy területi egységen belül, így az ott élők felzárkóztatása, a kialakult hátrányok mérséklése is rendkívül idő- és pénzigényes folyamat.

Ezek után az értekezés tárgyaként kiválasztott területi egységen, az Észak-Alföldi Régióon belül követjük nyomon a perifériák kialakulásának folyamatát. Az ezzel kapcsolatos kutatások tárgya az esetek többségében az Alföld volt, ezért a vizsgálatok révén tett megállapítások a nagytáj egészére vonatkoznak. Tekintettel azonban a bevezetőben már hivatkozott megállapításra, mely szerint a periféria-problematika legkoncentráltabban az



Észak-Alföldi Régióban van jelen, ezért az alföldi perifériaképződést feltáró vizsgálati eredményekből egyértelműen levezethetők a regionális sajátosságok.

### 3.1.1 Az Alföld, mint periféria

A következő alfejezet mottójaként Tóth József szavait választottuk, mely szerint az Alföld „...Budapestre és az ország úgynevezett ipari tengelyére kiterjedő centrumhoz képest periféria maradt, egyes Alföldön belüli térségek pedig a periféria perifériái lettek” (TÓTH J.-CSATÁRI B. 1983).

A földrajz- és a regionális tudomány jeles képviselői között (Tóth József, Beluszky Pál, Enyedi György, Csatári Bálint és mások) gyakran felmerülő kérdés, hogy melyek az alföldi megkésettség, elmaradottság, periféria vagy félperiféria-jelleg okai, sajátosságai, illetve, hogy melyek az így keletkezett hátrányok az Alföldön. Az is kérdésként merül fel, hogy mihez képest viszonyítva tehetünk ilyen típusú megállapításokat hazánk legnagyobb földrajzi tájáról. Az előbbieken felsorolt kutatók nevéhez fűződő vizsgálatok mindegyike nagyon sokban gazdagította az Alföld-problematika feltárását és megértését, mi a következőkben a teljesség igénye nélkül a kirekesztődési folyamatok szempontjából fontos mozzanatokra helyezve a hangsúlyt igyekszünk ezek lényegét összefoglalni.

Az Alföld hátrányos helyzete évszázadokon keresztül nyomon követhető a nagytáj történeti földrajzát feldolgozó kutatásokból. Beluszky Pál szerint ez a kialakult állapot nem csupán olyan egyedi és esetleges tényezőkkel magyarázható, mint a sok tekintetben kedvezőtlen természeti adottságok, a sokszor tragikus történelmi események, hanem egy adott, térben erőteljesen differenciált gazdasági-társadalmi szerkezet következménye. A perifériák kialakulásában és a hátrányos helyzetű rétegek koncentrált megjelenésében szerepet játszó fordulópontok a következők voltak:

- A középkorban felértékelődött a mezőgazdasági termelés szerepe, így az Alföld, mint jelentős agrár-terület is jelentős presztízt kapott, azonban a török hódítás, amelynek nyomán idegen fennhatóság alá került az ország ezen része, megtörte ezt a kedvezőnek ígérkező folyamatot.
- E történelmi fordulat nyomán kettős perifériává, két birodalom<sup>12</sup> határzónájává vált az Alföld, amelynek azonban nem csupán negatív következményei lettek, hiszen erre az időszakra datálható az önkormányzatok kialakulása, a szabad vallásgyakorlás lehetősége, stb.

---

<sup>12</sup> Az ázsiai feudalizmust megtestesítő Oszmán Birodalom és a Habsburg hatalom alatt refeudalizálódó Királyi Magyarországé (BELUSZKY P. 2001).



- A kettős periféria-helyzetből fakadó hátrányok és az Alföld hadszínterré válása mellett a gazdasági prosperitásra végső csapást mért az a tény, hogy az itt megtermelt bevételek jelentős része a törökökhöz került.
- A következő jelentős változásokat hozó időszak az Alföld történetében a XIX. század volt. Az 1848-49-es forradalom és szabadságharc leverése után szerves fejlődés indult be e nagytájunkon is, amelynek révén a városok is fontos szerepkörhöz jutottak. Ekkor az urbanizáltság fokában sem mutatott lemaradást az Alföld településállománya. Ez elősegítette a különböző intézmények odatelepülését, illetve a települési infrastruktúra fejlődését. Azonban ez a kedvező folyamat ismét megtört, hiszen a XIX. század végétől Európában a modernizáció motorjává az ipar és a szolgáltató szektor vált. Az említett ágazatokhoz szükséges nyersanyagok és egyéb hátterek híján az Alföld lemaradt a fősodortól, amelynek mind az infrastruktúrára, mind a társadalomszerkezet alakulására nézve negatív következményei lettek. Ekkortól egyre inkább a leszakadó rétegek: agrárproletárok, napszámosok, városi szegények betelepülésének célterületévé vált az Alföld, akiknek a családjából származtatható a jelenleg is kirekesztettségben élők jelentős hányada.
- Az alföldi perifériák kialakulásához a végső lökést azonban Trianon adta. A trianoni döntés után az Alföld területének a fele a határon túlra került, amelynek következtében az agrártevékenység és a megtermelt áruk értékesítése szempontjából fontos vásárvárosok is az elcsatolt területek részévé váltak. Az ipari termelés csíráit jelentő termelő egységek sem maradtak a határ innenső oldalán. Úgy véljük, hogy az előbbieken túl a kirekesztődés térbeli aspektusaira nézve az első világháború utáni politikai döntés egy másik, máig ható következményt is eredményezett, amely a térség elérhetőségi viszonyaira gyakorolt végzetes hatást. Trianon után ugyanis az Alföld határmenti vidékeinek közlekedési szerkezete is megcsonkult, amely elsősorban a térség vérkeringését biztosító vasúti körgyűrű országhatáron kívülre kerülésében, illetve a központi települések felé futó, de a határ által kettévágott hálózatokban öltött testet.
- Összességében a fenti történések eredőjeként egyik nemzetgazdasági ág sem jelentett kitörést az alföldi emberek számára. Ez tovább fokozta a szegénységet, az infrastrukturális elmaradottságot, és a városok esetében tovább növelte az eladósodást.



- A II. világháború utáni terület- és településfejlesztési folyamatok sem kedveztek az Alföld fejlődésének. Azzal, hogy az iparfejlesztés, – amely a gazdaságfejlesztés prioritását képezte – az Északi-középhegység vidékére és a Dunántúlra összpontosult, maga után vonta a jelentős állami beruházások elmaradását is az ország ezen területein. Az Alföld fejlődését tovább nehezítette az a gyakorlat is, hogy az agráriumban megtermelt jövedelmeket az állam átirányította az iparfejlesztésbe, jelentős mértékben „elősegítve” ezzel a mezőgazdaság térszerkesztését.
- Az említett előzmények következtében az Alföld életéből egyre inkább eltűntek a tradíciók, a múlt gyökerei; a hagyományos mezőgazdaság egyre csökkenő eltartóképességével pedig jelentős elvándorlási és ingázási hullám indult el az alföldi lakosság körében, amelynek máig ható következményei lettek mind a településekre, mind a humán erőforrás állapotára, szerkezetére nézve.

Az előzőekben igyekeztünk a Tóth Józseftől származó idézet egyik felének háttérében álló néhány tényezőt felvillantani, azonban adósak vagyunk még a „periféria perifériái” kialakulásához vezető folyamat taglalásával.

A centrum-periféria viszonyrendszerben három térség-típus van markánsan jelen:

- a periférikus helyzetben lévő,
- a hátrányos helyzetű, valamint
- a halmozottan hátrányos helyzetű térségek.

A területi egyenlőtlenségeknek két gyakoribb előfordulása jellemző Magyarországon, a belső és az úgynevezett külső, határ menti perifériák (BARANYI B. 2005).

### 3.1.2 Az alföldi belső perifériák kialakulása

A belső perifériák azok a jelentékenyebb kiterjedésű térségek, amelyek az ország belső – államhatárt nem érintő területein – elhelyezkedve, az átlagosnál koncentráltabban viselik magukon a hátrányos helyzet következményeit (BARANYI B.-KANALAS I.-KISS A. 2005). További sajátosságuk, hogy általában szigetszerűen helyezkednek el a földrajzi térben. A belső perifériákat alkotó válságterületek egyik legfőbb sajátossága az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliség, amely az esetek többségében tartós foglalkoztatási válsággal párosul.

További sajátosságuk: az infrastrukturális ellátottság alacsony volta, a kedvezőtlen közlekedésföldrajzi helyzet, a magas migráció és a leszakadó rétegek fokozott betelepülése, valamint ehhez kapcsolódóan a roma népesség magas koncentrációja. A belső perifériákhoz

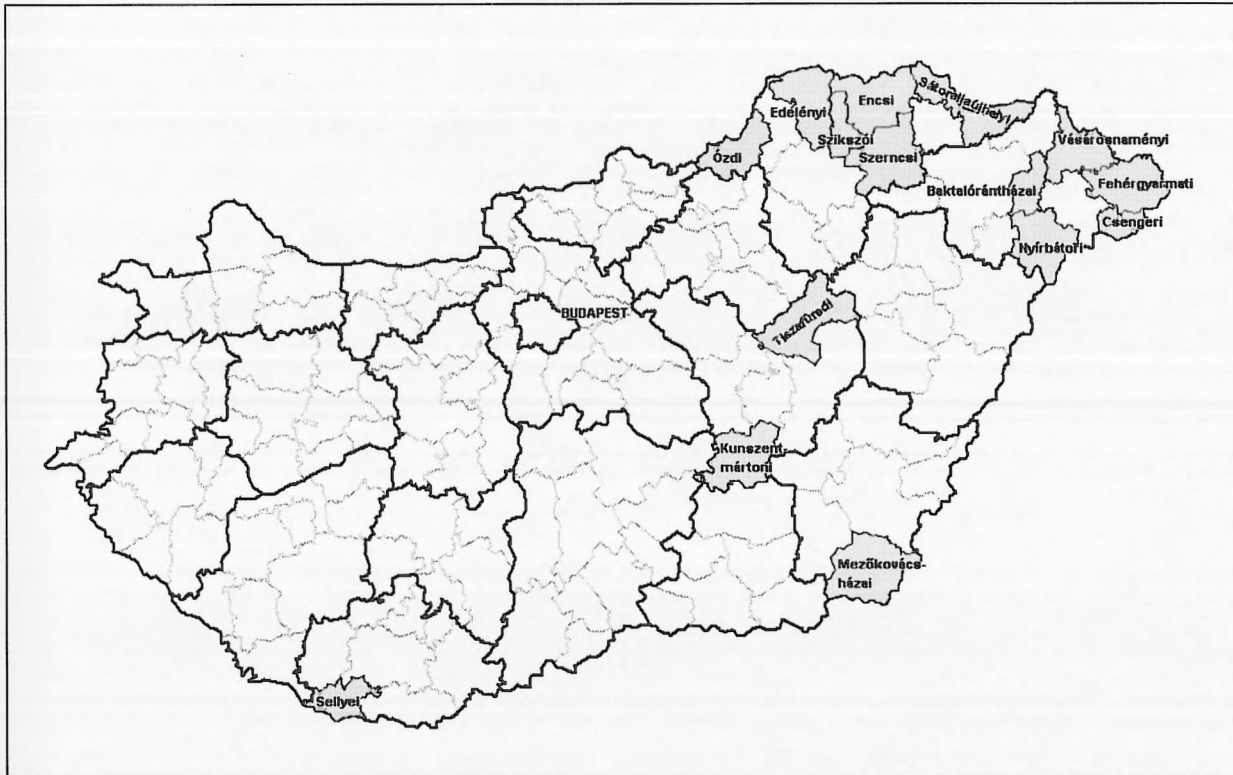


sorolható térségekre jellemző, hogy kialakulásuk több kedvezőtlen tényező együttes megjelenésének a következménye. A halmozottan hátrányos helyzetből való kitörésüket a leggyakrabban hátráltató tényezők a következők: megyehatárok közelében fekszenek, nagy a centrumoktól és decentrumoktól való távolságuk, illetve olyan települések alkotják a belső perifériákat, amelyek a települési hierarchiában alacsony pozíciót töltenek be. A felzárkózást hátráltatja továbbá, hogy az esetek többségében egyoldalú gazdaság szerkezet jellemzi a településeket, funkciókban szegény a térségi környezetük, gyengék az ellátottsági viszonyaik és nagyon limitált a helyi társadalom alkalmazkodó képessége is.

Hátrányos helyzetük mértékét az befolyásolja leginkább, hogy mennyire koncentrálódnak a területükön a fentiekben felsorolt problémák, illetve, hogy milyen a humán erőforrásuk fejlettsége.

A belső perifériák előfordulása az Észak-Alföldi Régió esetében is a mezőgazdasági jellegű, illetve az aprófalvas területeken a leggyakoribb. A régióban a Közép-Tiszavidéken, Szatmárban és a Tiszazugban, ezen belül is a Kunszentmártoni kistérségben találunk kiterjedt belső perifériákat. A belső perifériák gyakran érintkeznek, illetve alkalmanként egybe is olvadnak a határ menti, külső perifériákkal (BARANYI B.-KANALAS I.-KISS A. 2005).

2. ábra Magyarország legszegényebb kistérségei



Forrás: Saját szerkesztés a MEH Területfejlesztésért Felelős Államtitkárság ábrája alapján



### 3.1.3 A külső perifériák keletkezésének okai

A határ menti periférikus területek kialakulásának kulcsmozzanata a trianoni döntés volt, amely következtében hazánk területe az egyharmadára csökkent. Az új határok kijelölése nyomán elsősorban a keleti és északi határvidéken egy olyan rurális, elmaradott övezet kialakulása kezdődött meg, amely jórészt a megmaradt megyecsonkokból jött létre. Éppen ezért a határmentiség problematikája – főként a magyar-ukrán és a magyar-román határszakaszokon – ma már a periféria helyzettel illusztrálható leginkább (BARANYI B. 2005).

A periféria helyzet kialakulása legfőképpen két okra vezethető vissza:

- egyrészt az érintett térségek centrum-települései a határ túloldalára szorultak,
- másrészt ezek a területek a történeti Magyarországon rájuk jellemző „mélységi” helyzetből az új politikai államhatárok szélére kerültek.

Így nem véletlen, hogy ezek a térségek meglehetősen nehezen találják a helyüket az ország gazdasági életében, illetve a területi munkamegosztásba való integrációjuk is problémákkal terhelt.

A határmentiség és periféria képződés kapcsolatára elsőként Csatári Bálint és Tóth József vizsgálatai hívták fel a figyelmet, amely összefüggést a kutatók empirikus vizsgálatokkal is alátámasztották (CSATÁRI B.-TÓTH J. 1983).

A külső periféria-problematika terén a másik fontos lépcsőfokot a Regionális Kutatások Központja által szervezett 1986. évi szombathelyi sajátos helyzetű térségek problémáit megvitató konferencia jelentette, amelyen számos kutató – Erdősi Ferenc, Tóth József, Frisnyák Sándor, stb. – előadásai érintették ezt a kérdéskört.

Ma elsősorban azok a területek tekinthetők külső perifériának, amelyek az ország hátrányos helyzetű területi egységeinek, régióinak szélén helyezkednek el, az esetek többségében 10-20 kilométeres szélességben. A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézetének Debreceni Osztálya 1999-ben átfogó vizsgálatot készített a határmenti perifériákon, amelynek eredményeként 119 települést minősítettek a külső perifériákhoz tartozónak.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> A minősítés alapját az Erdősi Ferenc vezetésével az MTA Regionális Kutatások Központja kutatói által 1986-ban alap kutatásra lehatárolt határmenti térség jelentette (ERDŐSI F. 1988).



### 3. ábra Külső perifériát alkotó települések az Észak-Alföldi Régióban



Forrás: Saját szerkesztés Balcsók, 2006. 99. p. ábra alapján

Ezt a határsávot mindazon sajátosságok, amelyeket a belső perifériák kapcsán már említettünk, halmozottan jellemzik. A külső perifériák tárgyában több és átfogóbb vizsgálat történt, mint a belső perifériák esetében, ezért pontosabb információkkal rendelkezünk az ott zajló társadalmi-gazdasági folyamatokkal kapcsolatban.

A fentiekben hivatkozott átfogó határmenti vizsgálat (BARANYI B. 2001) eredményeként látható, hogy a kedvezőtlen gazdasági folyamatok ellenére tényleges népességfogyás alig tapasztalható Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye érintett



településein. Ennek egyik oka, hogy az ott élők alacsony értékű ingatlanjai miatt az elköltözni vágyók nem tudnak lakóhelyet változtatni, másrészt e másodlagos ingatlanpiac vonzó a városi munkahelyeiket elvesztő visszaköltözők, a határ túloldaláról érkező bevándorlók és a roma kisebbség tagjai számára. Így ezen települések többségén növekszik a lakosság száma. A betelepülések gyakoribbak a körülményekhez képest vonzóbb adottságokkal rendelkező Hajdú-Bihar megyei településeken, mint az aprófalvak dominálta Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

A külső perifériákon élők számára a legégetőbb problémát a munkanélküliség megyei átlagot is meghaladó volta jelenti. Az aktív korú népességnek a vizsgálat idején csak közel kétharmada rendelkezett munkahellyel. A gazdasági ágazatok közül még mindig meglehetősen jelentős a mezőgazdaság dominanciája, azonban az agrártermelés folyamatos visszaesése miatt az itt felszabaduló munkaerő is egyre inkább a munkanélküliek táborát növeli, hiszen az ipar és a szolgáltató szektor nem tudja felszívni a fölöslegessé vált agrár-munkavállalókat.

Foglalkoztatási szempontból a leghátrányosabb helyzetű csoportot a roma népességhez tartozók alkotják, akiknek közel 70-80%-a tartósan munkanélküli volt a vizsgálat idején, és megközelítőleg 80-90%-uk szorult ki a legális munkaerőpiacról. A roma népesség koncentrációja főként a rossz gazdasági helyzetben lévő, alacsony tökevonzó képességű, ezáltal nagyon limitált és rossz minőségű munkahelyeket kínáló Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei aprófalvas térségekben a legmagasabb. A megyei centrumokba és decentrumokba betelepült vállalatoknak, vállalkozásoknak ma már egyre kevésbé van szüksége az alacsony iskolai végzettségű, rosszul képzett munkaerőre. A határfekvés akár kedvezhetne is az itt élőknek, de ez a gyenge határon átnyúló kapcsolatok miatt nem így történik. Az ilyen típusú hiátusok a gazdaság, az oktatás és a kereskedelem terén a legmarkánsabbak.

A külső perifériákon ma már a népesség-többslet dominál, azonban találunk olyan előregedő településeket, ahol az üresen álló, rossz állapotú ingatlanok határozzák meg a településképet. Ezeken a településeken egyre inkább kihasználatlanok maradnak a különböző szolgáltatások, így nincs is motiváció a települési vezetők számára a fejlesztésre, amire ráerősít az önerő biztosításához szükséges források hiánya is. Mivel e települések nagy része jelentős átmenő forgalommal sem rendelkezik, hiszen többségük zsákvonalon fekszik, a tömegközlekedés fejlesztése is háttérbe szorul. A helyi szolgáltatások iránt külső kereslet a legtöbb esetben nincs, a helyi, szűkös anyagiakkal rendelkező lakosság igényeinek kielégítése pedig nem igényel különösebb fejlesztéseket (BARANYI B. 2001, GRASSELLI G. 2001).



A külső perifériákon élők helyzetét tovább súlyosbítják a gyakran meglehetősen kedvezőtlen természeti adottságok és a belső perifériákhoz képest is kedvezőtlenebb elérhetőségi viszonyok. Ezek közül is kiemelendő a vízgyűjtőterületek elcsatolása miatt fennálló ár- és belvízveszély, amelyek tovább növelik a határ régióban fekvő települések kiszolgáltatottságát. A Szatmári- és Beregi síkságon nagy kiterjedésű területeket borítanak a mezőgazdasági termelés szempontjából kedvezőtlen minőségű réti, réti öntés és lápos réti talajok, amelyek állandó vízhatás alatt állnak. A trianoni döntés eredményeként a külső perifériák településeinek egymás közötti összeköttetései nagyon gyengék, problematikus a megyeszékhelyek elérése is. Tovább rontja a helyzetet, hogy a Szamoson és a Tiszán is nagyon kedvezőtlenek az átkelési lehetőségek, a 119 településből pedig csupán 28 érhető el vasúton. Összességében elmondható, hogy az érintett térségeknek az országon belül kizárólag a fővárossal megfelelő az összeköttetése (DANCS L. 2001).

Az Alföld, és azon belül az Észak-Alföld fejlődését befolyásoló, fentiekben tárgyalt régi- és újkeletű problémák közül a legnehezebben kezelhető tényező a gazdaság rendszerváltás után bekövetkezett krízise volt, amely ráadásul egy mély területi válság közepette ment végbe. Ennek legszembetűnőbb következménye az ország kettészakadása lett, amely a keleti országrész további lemaradását eredményezte. Az 1990 után megfigyelhetővé vált területi dekoncentrációs folyamatok valódi vesztesei is a belső és külső perifériák lakói lettek, akiknek hátrányai ma már olyan mérvűvé váltak, hogy felzárkóztatásuk csak komplex, rendkívül idő- és forrásigényes programokon keresztül képzelhető el.



#### 4. A TÁRSADALMI KIREKESZTÉSHEZ VEZETŐ KOLLEKTÍV FAKTOROK - TERÜLETI HÁTRÁNY ÉS ETNICITÁS

Korábban már utaltunk arra, hogy a társadalmi kirekesztődés fogalmi definiálását nehezíti a mai napig az a tény, hogy a magyar szociológiában és szociálpolitikában nem áll rendelkezésre a kifejezés pontos leírására alkalmas szókészlet. Ennek hátterében az áll, hogy a szocializmusnak nem voltak a rendszer által elismert szegényei. Az akkori politikai rendszer ideológusai szerint a többszörösen hátrányos helyzetet kiváltó okok mögött egyéni devianciák és egyéb beilleszkedési zavarok húzódnak meg. Ennek értelmében a társadalmi struktúra torzulásaiból fakadó szegénység kérdése nem volt napirenden 1990 előtt, azt a néhány kutató, pedig, aki a tiltás ellenére is vizsgálatokat folytatott a társadalom peremén élőkről, vagy emigrációba kényszerítették, (KEMÉNY ISTVÁN) vagy lehetetlenné tették számukra eredményeik nagyközönség számára történő publikálását – Darvas Ágnes, Utasi Ágnes munkái –, (FERGE ZS. 2002). Ezért nem véletlen, hogy még a rendszerváltás utáni szegénységkutatások magyarázataiban is rendszeridegen elemként jelennek meg a kirekesztődéshez vezető jelenségek.

A rendszerváltás után a szegénység szinonimája az elszegényedés lett, pedig a kettő nem ugyanazt jelenti (SZALAI J. 2002). Sem a jelenségeket kiváltó és kísérő folyamatok, sem az általuk érintett társadalmi csoportok, ebből következően a visszaintegrálásukat célzó eszközök sem azonosak. 1990-95 között az akkoriban regnáló kormányok számára az átmeneti szegénységben érintett tömegek helyzetének minél előbbi stabilizálása volt az első számú feladat, ezért ismét nem vetült figyelem a „régiszegegyekre”. De kik is ők valójában?

Ahhoz, hogy erre a kérdésre pontos választ tudjunk adni, nagy vonalakban át kell tekintenünk a társadalmi egyenlőtlenségek alakulásának főbb momentumait az 1950-es évektől napjainkig.

Leginkább Ferge Zsuzsa kutatásaiból tudjuk, hogy az ország lakosságának több mint egyharmada szegény volt az 1950- 60-as években. Az akkori szegények két nagy alcsoportra oszthatók. Azokra a „régiszegegyekre”, akiknek a hátrányos helyzete a háború előtti időszakra datálódik, illetve az úgynevezett „új szegényekre”, akik a második világháború után bekövetkezett politikai változásoknak köszönhetően kerültek a társadalmi hierarchia aljára. Az úgynevezett régiszegegyek az egykori mezőgazdasági cselédek, napszámosok leszármazottjai, akikből városi segédmunkások, illetve a vidéki állami gazdaságok



foglalkoztatottjai lettek. Közéjük taroznak továbbá a kistelepülések azon lakói, akikhez kevésbé jutottak el a technikai és civilizációs vívmányok.

Az „új szegények” elsősorban a szociális alrendszer hiátusai miatt jelentek meg az akkori társadalomban. Közéjük tartoztak: az egykeresős sokgyermekes családok, az alacsony nyugdíjból élő idős emberek, a politikailag deklasszáltak, az arisztokrácia Magyarországon maradt tagjai, akik mind vagyonukat, mind munkájukat elveszítették, és túlnyomórészt alkalmi- és segédmunkából tartották el magukat.

Mellettük megtaláljuk a részben új, részben régi peremcsoportok tagjait is: a csöveseket, valamint a munkásszállókon meghúzódó hajléktalanokat. Nem utolsósorban pedig ehhez a csoporthoz sorolható a hazai cigányság nagy hányada, akik éppen akkoriban igyekeztek elhagyni társadalmi periféria-létüket, de még nem voltak eszközeik az új környezetben való megkapaszkodáshoz.

Jelentős javulás a kialakult helyzetben csak a 80-as évekre következett be, azonban továbbra is megmaradt a tradicionálisan szegények egy része, ők voltak a falusi zárványokban élő mezőgazdasági munkások, illetve közéjük tartozott a telepi körülmények között élő cigányok egy része. Témánk szempontjából fontos fordulat, hogy az előzőekben vázolt csoport tagjai között megjelentek olyan fiatalszülős családok is, akik számára a rendszeres munkavégzés már nem volt minta, mert már ők maguk is túlnyomórészt szociális juttatásokból és alkalmi munkákból származó jövedelmeken nőttek fel.

A rövid történelmi áttekintés után körülhatárolhatóvá vált azok köre, akik a későbbiekben taglalt kollektív okokkal magyarázható kirekesztődési folyamatok főszereplőivé váltak. A kérdés a továbbiakban az, hogy milyen események, fordulatok vezettek ahhoz a területi folyamatok magyarországi alakulásában, hogy a régi és valamikori új szegények hátrányai nem csökkentek, hanem tovább halmozódtak az elmúlt évtizedek folyamán.

#### **4.1 A települési hátrány szerepe a kirekesztődésben**

A második világháború utáni időszakban bekövetkezett társadalomfejlődés egyik legnehezebben korrigálható momentum a évszázadok során kialakult települési egyenlőtlenségek szélsőséges felerősítése volt (SZALAI J. 2002). Érdekes korszakonként áttekinteni, hogy a hazai gazdaság- és területfejlesztési politika milyen módon „járult hozzá” a rendkívül polarizált fejlődéshez.

Nemes Nagy József és Dövényi Zoltán munkája alapján (NEMES NAGY J., DÖVÉNYI Z. 2003) a következőkben négy nagyobb bontásban vesszük górcső alá a területi folyamatok alakulását:



#### 4.1.1 A szovjet modell hazai adaptációja (1948-1968)

A korszak fő sajátossága, hogy az akkoriban még részpolitikaként sem létező területfejlesztést a vidék iparosítása helyettesítette. Az első számú gazdasági prioritás az anyagi termelés mennyiségi növelése volt, amelyben a nehézipar fejlesztése élvezett primátust. A települések fejlődése és az ott élők életminősége szempontjából meghatározó jelentőségű infrastruktúrafejlesztésre kevés figyelem hárult, az egyetlen jelentős előrelépést a falvak villamosítása jelentette csupán. Az erőltetett iparosítás mellett ebben az időszakban zajlott a mezőgazdaság kollektivizálása is, amely folyamatok jelentős belső elvándorlást eredményeztek a vidéki térségekből Budapest, illetve a nehézipari központok felé. Ez a folyamat rendkívül kedvezőtlen hatást gyakorolt főként a falvak demográfiai összetételére, illetve a bevándorlási célterületet jelentő városok társadalmi szerkezetére.

A 60-as évek kedvezőtlen folyamatai mellett azonban a teljes foglalkoztatottság eredményeként egyfajta kiegyenlítődés indult el a nagytérségek között.

Ugyanezen időszak alatt zajlott az országban egy közigazgatási reform is, amelynek központi eleme „Nagy Budapest” létrehozása volt, valamint a megyerendszer Trianon okozta zavarainak helyreállítása. Ennek következtében – ideológiai okoktól sem mentesen – változtak egyes megyékben a megyeszékhely szerepét betöltő városok, amelyek ezáltal a kiemelt fejlesztések célterületeivé váltak (DÖVÉNYI Z. 2003).

#### 4.1.2 A magyar modell (1968-82)

Erre az időszakra meghatározó jelentőséggel bírt a gazdaságirányítás alapelveiben bekövetkezett változás, azaz a közvetett gazdasági szabályozás bevezetése a korábbi tervutasításos rendszer helyett. Ezzel párhuzamosan jelentős módosulás következett be a politika által közvetített értékrendszerben is, hiszen a termelés mellett a fogyasztás, a minőségi élet is megjelent, mint követendő példa.

Ezt a váltást a kormányzat különböző intézkedésekkel is alátámasztotta, hiszen ekkor indultak el nagyobb volumenben a lakosság életkörülményeinek javítását célul tűző kormányzati programok, amelyek központi eleme az infrastruktúra fejlesztése volt. A beruházások eredményeként, ha lassan is, de elindult egyfajta kiegyenlítődés a lakossági jövedelmek terén, regionális szinten. Azonban a 70-es évek közepére az extenzív fejlesztésre szánt források beszűkültek, amelynek eredményeként a településhálózatban súlyos periferezálódási folyamatok indultak be, amelyek elsősorban kistérségi szinten jelentkeztek. Ennek egyik legfontosabb háttértényezője a körzetesítés, illetve a kisforgalmú vasútvonalak felszámolása volt.



A kistelepülések funkcióinak csökkentésére irányuló lépések már az 1971-ben elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió (továbbiakban: OTK) elfogadása előtt sem voltak ritkák, de igazán a kormányzat erre irányuló törekvése a 70-es évek közepén teljesedett ki. A funkcióelvonás leginkább az iskolák megszüntetésében öltött testet, amely akkoriban közel 1000 települést érintett, főként az ország aprófalvas térségeiben.

Az 1971-ben elfogadott OTK sem mérsékelte a települési hierarchián belüli torzulásokat, hiszen ez a tervdokumentum továbbra is a városok fejlesztését preferálta (DÖVÉNYI Z. 2003).

Összességében tehát a korszakra a nagytérégi kiegyenlítő folyamatok mögött megbúvó erőteljes kistérségi és települési szintű differenciálódás volt jellemző.

#### 4.1.3 A rendszer válsága (1982-89)

A fejlesztési források beszűkülése még egyértelműbbé vált a 80-as évekre, azonban ennek következményei ekkor még nem egyenletesen terültek szét az országban. Elsősorban azokat a területeket érintette nagyon súlyosan a források hiánya, amelyek gazdasága egyetlen ágazatra szerveződött. Ekkora datálódik a kirekesztődés szempontjából kiemelten fontos térségi depressziós térségek kialakulása is.

A szociológiában jól ismert tény, hogy ez az időszak a második gazdaság felfutásának korszaka, amelybe a lakosság közel egytizede kapcsolódott be. Azonban az itt megtermelt források sem tudták kompenzálni az akkori kulcságazatok veszteségeit, amely ekkor már nagyon komoly területi koncentrációt mutatott. Ez annak is köszönhető elsősorban, hogy a természeti adottságok és a humán erőforrás összetétele miatt éppen ezen térségek lakossága tudott a legkevésbé versenyképes tevékenységekkel bekapcsolódni a második gazdaságba. Igazán az ilyen típusú tevékenységek gócterületévé az eleve kedvezőbb adottságokkal rendelkező Budapest és környéke, valamint néhány – főként dunántúli – nagyváros és a Balaton vidéke vált.

A válság másik oka pedig abban rejlett, hogy a második gazdaság térnyerése ellenére a gazdaság kulcstényezői továbbra is a nagyvállalatok voltak. Ezek a recesszió révén felmerülő nehézségekre úgy reagáltak, hogy a válságukat különböző intézkedések révén áthelyezték a perifériákra. Az egyik ilyen tipikus eszköz a vidéki telephelyeik bezárása volt, gyakran olyan térségekben, ahol az adott termelőegység jelentette az egyetlen komolyabb munkahelyet; a másik jellemző intézkedés pedig az ingázó dolgozók elbocsátása volt, akik főként a külső és belső perifériák térségeiből rekrutálódtak.



A kormányzat bár 1985-ben, az akkor elfogadott országgyűlési határozat értelmében célul tűzte ki az akkorra már egyértelműen láthatóvá váló elmaradott térségek felzárkóztatását, de idő- és a szükséges fejlesztési eszközök hiányában erre már nem került sor.

#### 4.1.4 A rendszerváltást követő területi folyamatok

A szocializmus kiegyenlítő politikájának eredményeként kialakult viszonylagos társadalmi egyenlőség az 1990 után bekövetkezett drámai változások eredményeként hamar szertefoszlott, a lakosság felső tizede és a hierarchia alján elhelyezkedők közötti különbségek soha nem látott méreteket öltöttek. A szegénység településformáló tényezővé vált (DÖVÉNYI Z. 2003). Közel másfél millió munkahely szűnt meg az országban, amely az átmeneti szegénység drámai növekedésének első számú kiváltó oka volt.

Azonban a rendszerváltás óta eltelt időszak nem egységes, hiszen míg az első fele a hanyatlás és a krízis korszaka volt, addig a második felében a kiegyenlítődés és a stabilizálódás folyamatai váltak dominánssá a társadalom egésze szempontjából. Azonban a területi folyamatok szempontjából nincs sok okunk az optimizmusra, hiszen bár a 90-es évek első éveit jellemző jelenségek, mint a radikális jövedelemcsökkenés, a beruházások visszaesése és a tömeges munkanélküliség már a múlté, nem indultak be a tartós térbeli kiegyenlítődést biztosító folyamatok.

Továbbá a fejlődés nagy térségi különbségeket mutató sajátosságai miatt, új típusú társadalmi problémáknak lehetünk tanúi. A települések fejlődési lehetőségeit ma már egyértelműen a területi hovatartozásuk határozza meg (DÖVÉNYI Z. 2003).

##### 4.1.1 Az ország keleti régiójának válsága

Értekezésünk területi fókuszában az Észak-Alföldi Régió, annak is a belső és külső perifériáit alkotó térségek állnak. Ezért alfejezetünk végén röviden összegezzük, hogy konkrétan milyen momentumok állnak a keleti régiók válsága mögött, beleértve az Észak-Alföldet is.

Az egyik okot a fentiekben már érintettük, a 80-as évek telephely bezárásai és munkaerő elbocsátásai éppen ezt a régiót érintették leginkább.<sup>14</sup> A másik kulcstényező a keleti piacok összeomlása volt, amely szintén az észak-alföldi megyéket sújtotta leginkább, abból következően, hogy itt alakult ki legkoncentráltabban a mezőgazdasági tömegtermelést favorizáló gazdaság. A harmadik válsághoz vezető ok pedig az elmaradt, főként nagytérségi

---

<sup>14</sup> A másik válsággal leginkább sújtott régió, az Észak-Magyarországi Régió volt, amelynek problémái mögött elsősorban a nehézipar összeomlása áll.

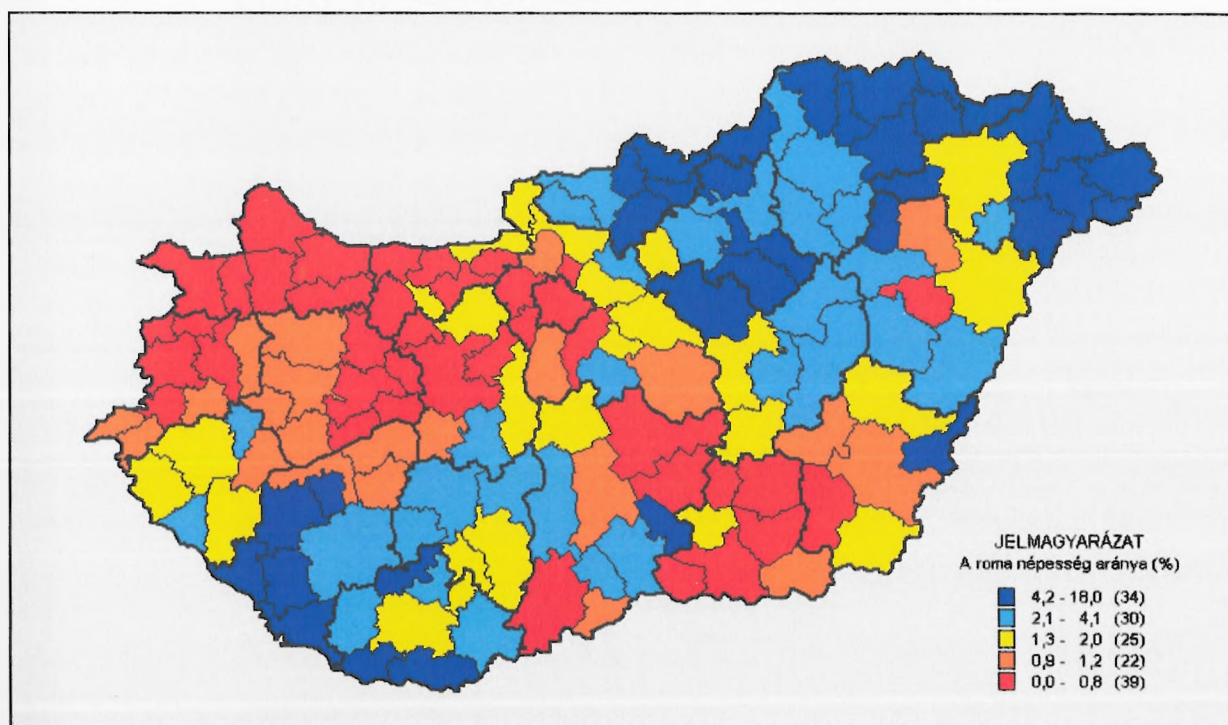


infrastrukturális fejlesztésekben keresendő, amely közlekedésföldrajzi szempontból rendkívül kedvezőtlen helyzetbe taszította az érintett térségeket. Ennek következtében a munkahelyteremtő beruházások elkerülték a régió ezen területeit, tovább „konzerválva” az ott élők eleve meglehetősen kedvezőtlen foglalkoztatottsági helyzetét (NEMES NAGY J. 1998.).

Az egyenlőtlenségek kialakulásáért felelős politika mibenlétét követtük végig az előbbiekben, amely az egyik kirekesztődésért felelős kollektív faktor, a területi hátrány kialakulásnak forrása. A következőkben az etnicitás szerepét vesszük górcső alá a halmozottan hátrányos helyzet kialakulásában játszott funkciója alapján.

## 4.2 Az etnikai faktor szerepe a kirekesztődésben

### 4. ábra A cigány népesség aránya a magyarországi kistérségekben (2001)



Forrás: Saját szerkesztés Balcsók I. 2006. 110. p. alapján

A hazai cigányság kirekesztettségének mértéke és módja számos változáson ment keresztül az elmúlt évszázadok során. A roma underclass kialakulása azonban a múlt században vált markánssá, amely kifejezés nem a magyar roma társadalom egészére, hanem azokra a csoportokra vonatkozik, akik a gettóban, halmozott hátrányok közepette élik mindennapjaikat. Akik egy társadalomban az underclass helyzetébe kerültek, valóban kirekesztettek, de kirekesztettségük teljesen eltér e jelenség más korábbi megnyilvánulásaitól (LADÁNYI J.-SZELÉNYI I. 2002). Azoknál a társadalmi csoportoknál, akik csupán egy dimenzió mentén mondhatók szegénynek, vagy az ilyen jellegű problémáik átmenetiek és főként



gazdasági eredetűek, az etnicitás nem kirekesztődést előidéző tényező. Az underclass abban különbözik ettől a kategóriától, hogy esetükben etnikai eredetű határvonal húzódik meg a többségi társadalom tagjai és közöttük.

Ladányi János és Szelényi Iván közép- és délkelet-európai romák körében végzett összehasonlító vizsgálatának (LADÁNYI J.-SZELÉNYI I. 2002) eredményéből látható, hogy Magyarországon a legélesebb a határvonal a roma gettók lakói és a társadalom többi tagja között.

A következőkben annak okait igyekszünk áttekinteni, hogy milyen előzmények vezettek a roma underclass kialakulásához Magyarországon. A visszatekintés a második világháború utáni időszaktól napjainkig tartó időszakot öleli fel, mert véleményünk szerint ezek az évtizedek idéztek elő olyan eseményeket, fordulatokat, amelyek a leginkább felelőssé tehetőek a hazai cigányság jelentős részének kirekesztődéséért.

Az underclass kialakulása, azon belül is az etnikai származás szerepe és az előző fejezetben tárgyalt kiegyenlítetlen településfejlesztés szorosan összefügg egymással. Az underclass célterületévé vált aprófalvas térségek hanyatlása a mezőgazdasági termelés visszaszorulását eredményező szövetkezetesítéssel vette kezdetét.

Ezt a folyamatot fokozta továbbá a nyersanyagigényes iparágak fejlesztését, és ezáltal a nehézipari központokat, a fővárost és a megyeszékhelyeket favorizáló település- és területfejlesztési politika. Az említett folyamatok az 1960-as, 70-es években jelentős elvándorlást gerjesztve mérvadó szerepet játszottak a főként aprófalvas térségek demográfiai veszteségeinek előidézésében. Ezt erősítette fel a korábban már hivatkozott, 1971-ben elfogadott OTK, amelynek nyomán a kistelepülésekbe szánt fejlesztési források is a körzetközpontokban koncentráálódtak.

Azonban a rendszer főideológusai nem számoltak azzal, hogy az elértéktelenedő, így olcsón megvásárolható ingatlanok miatt bevándorlási célterületté válnak az aprófalvas vidékek, illetve a belső perifériák. Az érintett településekről a körzetesítés következtében bekövetkezett funkcióvesztés miatt az értelmiség elvándorolt, így csupán az ingatlanjaikat mobilizálni képtelen idős „régiszegények”, valamint a betelepülő, halmozottan hátrányos helyzetű romák, illetve nem roma származású lumpenproletárok alkották a lakosság többségét a kis- és aprófalvakban. Egyfajta csonka társadalom maradt a településeken, amelyből szinte teljesen hiányoztak a leszakadók integrációját elősegítő mintaadó-csoportok (LADÁNYI J.-SZELÉNYI I. 2002.). A kis-és aprófalvakba beköltöző romák többségének lakhelye korábban a cigánytelepek valamelyike volt.



Bár az 1970-es években erőteljes törekvés volt a kormányzat részéről a telepek felszámolása tekintetében, a kísérlet csak felemás eredménnyel járt. A „Cs-házak”<sup>15</sup> építésére vonatkozó program sem hozta meg a várt javulást a romák életkörülményeiben, hiszen a lakások kis alapterületűek és rossz minőségűek voltak. A romák és egyéb leszakadó rétegek beköltözése nyomán gyakran éles összetűzések bontakoztak ki a helyi lakosság és a letelepedni kívánók között, amely a rendszerváltás utáni időszakban még szélsőséesebb formát öltött.

Abban azonban egyetértés van a kutatók között, hogy a rendszerváltás előtti időszak asszimilációs politikája bizonyos tekintetben pozitív változásokat is hozott a cigányok mindennapjaiban, illetve kezdett csökkenni a távolság a romák és nem romák között. A roma gyerekek az államszocializmusban kezdtek rendszeresen iskolába járni. Azonban itt kell megjegyeznünk, hogy sajnos ez azt is jelentette egyben, hogy gyakran a roma gyerekeket értelmi fogyatékosoknak fenntartott iskolákba, illetve homogén cigány osztályokba iskolázták be. Az időszak másik pozitívuma volt, hogy a roma férfiak közel 80, a nők 60%-a munkahellyel rendelkezett, amely azt jelentette számukra, hogy el tudtak indulni egy modernizációs-civilizációs fejlődési úton (FERGE ZS. 2002).

A romák többségi társadalomba való integrációja azonban csak ideiglenesnek bizonyult, és számos, a rendszerváltás után felszínre került negatív folyamat gyökerei az államszocialista időkbe nyúlnak vissza. Ez a kényszerasszimilációval terhelt időszak a fentiekben említett negatívumokon túl azzal a hosszú távú következménnyel is járt, hogy szétzilálta a romák hagyományos kapcsolatait, tehát akik a szocializmusban nem tudtak adaptálódni az akkori viszonyokhoz, és valamilyen módon megkapaszkodni a társadalomban, azok a piaczgazdaság térnyerésével menthetetlenül az underclass-ba kerültek (LADÁNYI J.-SZELÉNYI I. 2002). A rendszerváltás e visszasságokkal terhelt, de mégis némi felzárkózást előidéző folyamatot törte meg, amelynek következtében romák tömegei szorultak az aprófalvas zárványokba, illetve a városi slumokba. A kis-és aprófalvak az átalakulás következtében bekövetkezett sokkot már nem tudták kezelni, lakóik tömegesen váltak munkanélkülivé (SZALAI J. 2002). Az azóta eltelt változások, és azok következményei nyomán ma már ki lehet jelenteni, hogy a rendszerváltás legnagyobb vesztesei a romák lettek Magyarországon.

Természetesen a piaczgazdaságra való áttérés nem egyformán érintette a magyarországi cigányság minden csoportját, hiszen főként a középréteghez tartozók ki tudták használni a

---

<sup>15</sup> A „Cs” az elnevezésben a csökkentett minőségre utal.



megváltozott viszonyok nyújtotta előnyöket. Elindult egyfajta polgárosodás és középosztályosodás a körükben is, sajnálatos módon azonban a felzárkózni képes romák és az underclass tagjai közötti földrajzi és társadalmi értelemben vett távolság egyre inkább nő. Manapság az egyik legnehezebben kezelhető etnikai eredetű probléma, – amely az underclass behaviorista szárnyát alkotó kutatók Russel és Levy nézeteinek ismertetésénél már felmerült – hogy létezik a magyar lakosságnak egy jelentős hányada, a kutatók ezt körülbelül 30%-ra becsülik, akik feleslegesnek tartják és bűnbakként tekintenek a cigányokra. Ez jelentős változás a korábbi viszonyokhoz képest, hiszen a rendszerváltás előtt a nehézségeik, szegénységük ellenére is a helyi munkamegosztás résztvevőiként tekintettek a romákra, és kereslet is mutatkozott a többségi lakosság részéről az általuk végzett tevékenységek iránt. Azzal, hogy 1990 után teljes települések váltak roma gettókká, nagyon lecsökkent a többségi társadalommal való kapcsolattartás, és a korábban már említett csonka közösségek jöttek létre (LADÁNYI J.-SZELÉNYI I. 2002).

Arról még nem szóltunk, hogy milyen szabályok mozgatják a roma gettóban élő közösségeket, akiknek a kirekesztettségéről tudjuk, hogy számos elemében más, mint azoké, akik nem a származásuk miatt illeszkednek ki a társadalomból. A Ladányi János és Szelényi Iván Csarodán végzett tapasztalatai jól általánosíthatók a hasonló helyzetben lévő település lakosságára is, még akkor is, ha tudjuk, hogy a magyarországi cigányság nem homogén. A falusi gettóban élőkre jellemző a tekintély és a bizalom hiánya. A rendelkezésre álló erőforrásokat többnyire egalitárius módon osztják el, ami szoros összefüggésben áll azzal, hogy nem alakul ki belső hierarchia a közösségen belül. A már-már krónikus tekintélyhiány miatt legitim vezetők sincsenek a településeken. Az underclass tagjai, mivel szűkösen jutnak a forrásokhoz, az időhorizontjuk is meglehetősen beszűkült. A túlélésre alkalmazott technikáik gyakran önpusztítóak. A magas gyermekvállalási hajlam mögött részükről egyfajta fatalizmus húzódik meg. A kirekesztődés szempontjából a felsorolt jellemzők közül meghatározó jelentőséggel bír, hogy a közösség a belső hierarchia-nélküliség túlzott előtérbe helyezésével megakadályozza azt, hogy egyes tagjai felemelkedjenek. Amennyiben azonban nem kerülhetnek ki „húzóemberek” a közösségből, mert a felemelkedni vágyókra kiközösítés vár, ez hosszú távon a szegénység, a kirekesztett helyzet konzerválódását idézi elő közösségi szinten is.

Jelenleg a magyarországi romák csupán egynegyede nem sorolható valamilyen szempont szerint a kirekesztettek közé. Közel 25%-ukat sújtja lakóhelyi, munkaerő-piaci vagy az iskolarendszerből való kirekesztettség. Közel egynegyedét teszik ki közülük azoknak az aránya, akik elindultak a középosztályosodás útján. A fejezetben bemutatott roma underclass



tagjai közé a magyarországi romák 40%-a tartozik. Őket nem pusztán a szegénység, hanem a tartós, generációról generációra öröklődő kirekesztettség fenyegeti. Számukra nagyon korlátozottak a többségi társadalomba való integrálódás lehetőségei. A korábbi készségek és kapcsolatok elvesztése teszi igazán nehezzé számukra a jelenlegi helyzetükből való kilábalást.

Az előbbieken bizonyos társadalmi csoportok kirekesztődéshez vezető útjának főbb mérföldköveit tekintettük át, különös tekintettel a területi hátrányok és az etnikai származás szerepére. A továbbiakban annak feltárására teszünk kísérletet, hogy a szociális alrendszer a problémával leginkább érintett térségekben mennyire alkalmas a halmozott hátrányokból fakadó, gyakran teljes kilátástalansággal és kiszolgáltatottsággal fenyegető élethelyzetek kezelésében a rászorulóknak segítségére lenni.



## 5. A SZOCIÁLPOLITIKAI ALRENDSZER LEGFŐBB SAJÁTOSSÁGAI A II. VILÁGHÁBORÚTÓL NAPJAINKIG

A szociálpolitika iránt érdeklődő kutatók számára egészen az 1970-es évek végéig meglehetősen korlátozott volt a kutatható témák köre, ezért többnyire történeti tárgyú vizsgálatokra nyílt lehetőség. Az alrendszer változásait a legszisztematikusabban Ferge Zsuzsa vizsgálta, ezért az alábbi fejezet javarészt az ő munkáinak felhasználásával készült.<sup>16</sup>(FERGE ZS. 1991, 2000).

1945 előtt a legnagyobb problémát a szélsőséges egyenlőtlenségeket hordozó abszolút szegénység jelentette. Ekkoriban Magyarországon is tömegével voltak jelen azok a pauperek, akik külső segítség nélkül képtelenek voltak fenntartani magukat és családtagjaikat. A korszak kirekesztő szegénypolitikája azonban nem adta meg számukra a szükséges segítséget. Ehhez a halmozottan hátrányos helyzetű csoporthoz tartozott a háború előtti munkanélküliek legnagyobb hányada. A pauperek<sup>17</sup> másik nagy csoportját 1945 előtt a fogyatékkal élők, a betegek és az ellátatlan idősek alkották.

### 5.1 Az 1945-48 közötti évek

A második világháborút követő néhány évben mindenki nagyon szegény volt, hiszen a háború áldozatává vált a lakosság huszada, valamint a nemzeti vagyon fele. Társadalmi rétegződésről nem beszélhettünk, a társadalmat pedig egyfajta furcsa kettősség jellemezte: senki nem volt szegény, illetve mindenki egyformán volt az. Természetesen rejtőzködve ugyan, de már akkor is létezett egy szűk réteg, amelynek tagjai az átlaghoz képest privilegizált helyzetben voltak.

A parasztság aránya az össznépességen belül 48% volt, amelynek fele szegénynek tekinthető abban az időszakban. A munkásság kétharmada tartozott a szegényekhez, ők a lakosság 25-25%-át tették ki. A népesség fennmaradó 9%-ából 5-7% tartozott a hátrányos helyzetűek közé. Ennek alapján látható, hogy az akkori népesség 50-60%-a volt szegénynek tekinthető, amely a második világháború előttihez hasonló arány. A szegény réteg összetétele azonban megváltozott, kevesebb közöttük az agrárproletár, és az abszolút szegények aránya is csökkent. A relatív szegények aránya az abszolút szegényekhez képest is visszaesett. Ebben az időszakban összefonódott a gazdaság- és a szociálpolitika, valamint meglehetősen

<sup>16</sup> Az eltelt hatvan év főbb történéseit négy korszakra tagolva igyekszünk bemutatni.

<sup>17</sup> Angol eredetű szó, jelentése: szegény.



egybeforrott a munkás-, paraszt- és szegénypolitika is. Az egyik meghatározó fontosságú történés a földreform volt, amely az akkori szakemberhiány miatt egyfajta népmozgalommá vált.

A kirekesztődés szempontjából fontos momentum, hogy a hazai cigányság teljesen kimaradt a földosztásból. A valós indok elkendőzésére többféle magyarázat is született. Az egyik indoklás szerint nem voltak ott a földosztásban érintett településen, illetve nem nyújtottak be igénylést, míg a másik magyarázat szerint alig volt kötődésük a földhöz, az állatokhoz. Ekkoriban a vándorcigányok arányát is jelentősnek tartották, akik életformájukból fakadóan nem válhattak célcsoporttá a földosztás során. A romák földosztásból való kihagyása mögött valójában a cigánykérdés iránti közömbösség húzódott meg.

A háború előtti kezdeményezések, például az Országos Nép- és Családvédelmi Alap illetve az egyéb közjóléti szervek 1948-ig, a fordulat évéig fennmaradtak.

Az új, a korábbi gyakorlathoz képest önállóbbá vált szociálpolitika elsősorban a legelesettebbek számára kívánt segítséget nyújtani. A jelzett években szociálpolitikai bizottságok és tanácsok alakultak, élükön az Országos Szociálpolitikai Tanáccsal. A segítségnyújtás szervesen beépült a mindennapi gyakorlatba.

A legfőbb elképzelés a politika formálói részéről az volt, hogy az új alapokra helyezett gazdasági fejlődés, valamint a társadalombiztosítás és a megújított szociálpolitika révén megszüntethetővé válik az önálló szegénypolitika. A földosztás és egyéb kedvező folyamatok láttán általános nézetté vált, hogy amennyiben folytatódik a társadalmi lendület, van esély a szegénység felszámolására.

## **5.2 1949-56 - a fordulat utáni szociálpolitika**

A gazdaságpolitika azonban hibát hibára halmozott, és a hidegháború Magyarországra nehezedő terhei is tovább rontották a helyzetet, amelynek következtében a lakossági reáljövedelmek 10-20%-kal visszaestek. Ekkoriban már látványosabbá váltak a vezetői csoportok kiváltságai, a szegénység pedig egyre inkább homogenizálódott.

A szegénység kérdése aktualitását veszítette, a szociális szakembereket csak arra használták, hogy nyomon kövessék a társadalmi viszonyok alakulását. Az akkori miniszter, Ratkó Anna nem tartotta szükségesnek, hogy a szociálpolitika önálló alrendszerként működjön. Ennek következtében a szociálpolitika csupán a társadalombiztosításra és a munkavédelemre szűkült, amelyeket viszont a diktatórikus politikai ideológia hatott át. Az egyik fő alapelv az volt, hogy a társadalmi erők megosztása a proletariátus privilégiuma. Ennek következtében a parasztság érdekei teljesen a háttérbe szorultak, sőt a társadalmi



csoportot számos tekintetben hátrányos megkülönböztetés érte. Az egyik legsúlyosabb intézkedés az volt, hogy számukra megszűnt az ingyenes orvosi ellátás. Az akkori uralkodó szemlélet szerint a szociálpolitikai szolgáltatások nem alapjogok, hanem ajándékként kezelendő juttatások.

A szociálpolitikát teljes mértékben a gazdaságpolitikai céloknak rendelték alá. Eközben az országban minden életszínvonal-mutató visszaesett, amely teljes mértékben indokolta volna egy komplex szociálpolitika kidolgozását. A foglalkoztatás terén bekövetkezett gyakori fordulatok is szükségessé tették volna a leszakadókra való hangsúlyosabb odafigyelést. Az egyik krízis időszak 1948-ban volt, amikor az elmúlt hatvan év egyik legnagyobb mérvű tömeges munkanélkülisége alakult ki hazánkban, majd az időszakos munkaerőhiány után 1953-tól, az erőltetett iparosítás bukásával, folyamatosan problémák jelentkeztek a foglalkoztatás terén, amely a folyamatos munkaerő többletben öltött testet. Ez a jelenség egészen a 60-as évek közepéig fenn állt, és markáns területi különbségek jellemezték (DÖVÉNYI Z. 2003). Az időszakos munkanélküliség leginkább a tiszántúli agrárnépességet érintette, akik ezrével hagyták el korábbi lakhelyüket, és áramlottak a fővárosba, illetve a főbb ipari központokba. Ekkorra datálódik a tömeges ingázók megjelenése is, akik szintén főként a keleti régiókban élőkől rekrutálódtak.

A fentiekben vázolt jelenségeket a későbbi kedvezőtlen következmények elkerülése miatt már akkor kezelni kellett volna, különös tekintettel a tömeges társadalmi mobilitásból fakadó pszichés terhekre.

Az elmaradt intézkedések, illetve a szociálpolitika perifériára helyezése miatt az abszolút és a relatív szegénység ismét megnőtt a vizsgált hét év alatt.

### **5.3 1957-77 – a szociálpolitika újraéledése**

Össztársadalmi szinten javulás következett be az életszínvonalban, amely a reformok következménye volt. Kezdetben azonban a szociálpolitika funkciójának hivatalos átértékelése nem következett be.

A vizsgált húsz évben született néhány szociális vonzatú lépés, például a bérrolló következményeinek mérséklését célzó intézkedések, amelyek közé tartozott az átlagbér-szabályozás és az árkompenzálások. Ekkora tehető a nyugdíjrendszer és egyéb jogosultságok kiterjesztése is. Azonban az egyre növekvő szegénység csökkentése nem önálló szegénypolitikával történt.

Míg az 50-es évekre a statisztika és a társadalomkutatás visszaszorulása volt jellemző, addig a 60-as évek számos pozitív változást hoztak a tudományok tekintetében is. Az 1958-ban



lezajlott első jövedelem-eloszlást vizsgáló felmérés után 1962-ben bekövetkezett az első társadalmi rétegződés vizsgálat is, az évtized közepén pedig megjelent a szociológia. A társadalompolitika és a szociálpolitika viszont csak a 70-es évek végén nyert létjogosultságot. Ekkoriban már elindultak az első depriváció kutatások is, bár a feltárt eredmények nem válhattak ismertté a nagyközönség körében.

Összességében elmondható erről a húsz évről, hogy az alapelv maradt ugyanaz, mint az előző időszakban: a gazdaság fejlődése révén önálló szociálpolitika nélkül is javítható a lakosság életszínvonala, illetve csökkenthető a szegénység. A második világháborútól a rendszerváltásig terjedő időszak semmilyen aspektusból nem hordozta magán a jóléti állam sajátosságait. A szociális alrendszer önállósága és a civil társadalom kiépítése nem létezett egyik időszakban sem, bár illegalitásban megteremtődtek a későbbi alulról jövő kezdeményezések alapjai. A szegénység kezelése szempontjából pedig kiemelten fontos fejlemény volt, hogy Solt Ottília vezetésével – szintén illegalitásban – megkezdte tevékenységét a Szegényeket Támogató Alap. A civil szféra magyarországi fejlődésének folyamatát nagyban elősegítette az a tény is, hogy a 80-as évek végén visszaállították a társadalmi önszerveződések politikai és jogi legitimációját. Ennek egyik fontos fordulópontja volt az alapítványtevések jogának visszaállítása 1987-ben, valamint az egyesülési szabadságról szóló törvény elfogadása 1989-ben, illetve a civil szervezetek önálló jogi személyként való elismerése (NÁRAI M. 2005).

A sok negatív történés ellenére a vizsgált időszakokban a jelenlegi ellátórendszerre nézve történt néhány előremutató fejlemény is, hiszen megtörtént a modernitás jegyeit magán hordozó jóléti ellátórendszerek kiépítése, azonban az értekezésünk szempontjából kiemelt fontosságú kirekesztődéssel veszélyeztetett csoportokra akkor sem hárult sok figyelem. Az uralkodó ideológia számára rendszeridegenek voltak, amelynek következtében teljes mértékben kívül rekedtek az ellátórendszeren. Az elmaradt segítségnyújtás hosszú távra megpecsételte a sorsukat.

#### **5.4 A rendszerváltás utáni szociálpolitika főbb jellemzői**

A múlt évtized elején általános volt az a vélekedés, mely szerint a rendszerváltás előtti időszakban az akkori jóléti intézményrendszer, ha alacsony szinten is, de biztonságot nyújtott a lakosság egészének a lakhatás, az egészségügyi ellátás, a nyugdíjak, az oktatás és a családi ellátások terén. 1989-1990 után a kezelendő problémák megsokasodtak és a korábbi tendenciákhoz képest drámai méreteket öltöttek. Mindez jól kirajzolódik a számok tükrében is, hiszen 1992-ben már a lakosság egynegyede a létminimum alatt élt, 1993-ban 700.000 fő



volt munka nélkül, és az évtized közepére 20%-kal csökkent a GDP is. A rendszerváltás óta hatalmon lévő kormányok eltérő érzékenységgel reagáltak a kialakult problémákra.

A következőkben áttekintést adunk az egyes kormányok főbb intézkedéseiről, elsősorban a szegénység és kirekesztődés szempontjából lényeges lépésekre fókuszálva.

1990-94 között az akkori kormány korrekt módon kezelte a hatalmas méreteket öltött munkanélküliséget, de az erőfeszítések ellenére sem tudta érdemben mérsékelni azt. A jelzett időszakban a legjelentősebb fejlemény az 1993. évi szociális törvény elfogadása volt, amely először a hazai szociálpolitika történetében, törvényi szinten szabályozta a rászorultsági alapon járó ellátások körét és a szociális szolgáltatásokat.

Az erőfeszítések ellenére a kirekesztődési folyamatok elindultak, kezelésük viszont elmaradt.

A második ciklusban romlott számos szociális transzfer – a táppénz, a segélyek, a munkanélküli járadék – értéke. Ebben az időszakban született az 1997. évi gyermekvédelmi törvény, amely kedvező hatást gyakorolt mind a gyermekszegénységre, mind a szociális jogok érvényre juttatására. Mindezen intézkedések ellenére a kirekesztődési folyamatok ebben a ciklusban sem mérséklődtek.

A legmarkánsabbá a harmadik kormányzati ciklusra váltak a társadalmi egyenlőtlenségek. Ekkora ugyanis a népesség közel egyharmada már nagyon leszakadt a társadalmi fősodortól. Kedvezőtlenül hatott a mélyszegénység kezelésére a kormányzati és ösztársadalmi szinten egyre erősödő bűnbakképző-szemlélet, illetve az a fajta attitűd, amely a leszakadók hibájára vezette vissza sorsuk rosszabbra fordulását. A kirekesztődéssel leginkább veszélyeztetett csoportokká a romák, a válságrégiókban, illetve kisfalvakban élők, valamint a többgyermekes családok váltak. A lakosság többsége számára viszont mindeközben kezdett egyre természetesebb jelenséggé válni a kirekesztődés, amelyet a piacgazdaság törvényszerű kísérőjelenségeként aposztrofáltak.

A negyedik ciklusban történekről nem lehet a nélkül megállapításokat tenni, hogy ne vegyük górcső alá az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat megelőző bővítési folyamattal összefüggő változásokat. Más szakpolitikákhoz képest az Unió viszonylag későn emelte be a bővítéssel kapcsolatos tárgyalások napirendjébe a szociálpolitikát. Részből a tárgyalások eredményeként az Európai Szociális Modell alapelvei megjelentek a szociálpolitikai gondolkodásmódban, de nem váltak rendszerformáló tényezővé. A formálódó szakpolitikára sokkal nagyobb hatást gyakoroltak olyan globális szervezetek, mint például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet vagy a Világbank. Ez utóbbi főként a család- és nyugdíjpolitika alakulására hatott erőteljesebben.



Az Európai Uniónak leginkább a társadalmi párbeszéd és a civil dialógus formálásában volt szerepe, amely vélhetően elsősorban annak tudható be, hogy számára a szociálpolitika leginkább szubszidiaritási kérdésként manifesztálódott.

A rendszerváltás előtt – mint arra már az előző fejezetnél utaltunk – szinte teljes egészében hiányzott a civil szektor, valamint az egyéb társadalmi szervezetek bevonása a szociális problémák kezelésébe, ezért ezen a területen igazán elkélt az uniós segítség a demokratikus gyakorlatok elterjesztése terén. Azonban a szociális szférát érintő jogalkotás nem alkotta a közösségi jogrend részét, amelynek következményeként az uniós modellekhez kapcsolódó gyakorlatok nem épültek be a csatlakozni kívánó országok, így Magyarország szociálpolitikájába sem.

Vannak olyan területek viszont, amelyek egyértelműen az Európai Unióval való csatlakozási tárgyalások révén kerültek a politikai közbeszéd napirendjére: a kisebbségi kérdés, a nemek közötti egyenlőség, továbbá a civil párbeszéd. Az pedig, hogy 2004-re a szegénység és a társadalmi kirekesztődés a közpolitikai diskurzus alapelemévé vált, szociálpolitikai szempontból a legegységesebb eredménye az Európai Unióhoz való csatlakozásunknak, amely kérdések a közösségen belül – főként a roma kérdés kapcsán – az ezredfordulótól kezdve váltak a közérdeklődés tárgyává.

A következőkben elsősorban azt tekintjük át, hogy az intézményi rendszer vonatkozásában melyek voltak a legmarkánsabb átalakulások 1990 óta.

Előljáróban leszögezhető, hogy nagyon jelentős változások következtek be a szociálpolitikai alrendszerben az intézmények tekintetében, hiszen korábban rejtve maradt problémák - hajléktalanság, munkanélküliség, tömeges elszegényedés - kezelésére kellett új struktúrákat létrehozni a politikai vezetésnek. Ehhez járult még a jóléti pluralizmus növekedése, amely olyan új intézmények létrehozását eredményezte, mint a magánnyugdíjpénztárak, valamint az önkéntes egészség- és nyugdíjpénztárak, illetve a felügyeletüket ellátó szervek. A bővítési folyamatnak erre a területre nem volt jelentős ráhatása, hiszen a tárgyalások megkezdése előtti időszakban az égető problémák hatására ezek már kiépültek. Az egyetlen olyan intézmény, amelynek létrejöttében valóban kulcsszerepet játszott az EU, az esélyegyenlőségi politika megvalósulását elősegítő hatóság felállítása volt 1996-ban.

Témánk szempontjából az is különleges fontosságot nyer, hogy a szociális védelem terén milyen változások következtek be. A rendszerváltás óta eltelt másfél évtized egyik legmarkánsabb változása a szociális költségvetés folyamatos csökkenése. A legtöbb szociális juttatás értéke 30-40%-kal csökkent 1989-98 között, amely a szolgáltatások színvonalára is



jelentősen kihatott. Ez a tendencia nem kedvezett a kirekesztődéssel leginkább veszélyeztetett csoportok ellátásának sem.

A családi támogatások terén nem volt olyan sok pótolni való a rendszerváltást követő években, mert egy elfogadható családtámogatási és gyermektámogatási rendszert örököltünk az előző rendszerből. A struktúra terén nem is történt jelentős változás az elmúlt tizenöt évben sem, azonban a szabályozások, a juttatások sokat módosultak. Ami a legjelentősebb változás a korábbi gyakorlathoz képest, és erőteljesen kihat a gyermekes családok boldogulására, azaz óvodák és bölcsődék számának csökkenése, ami főként a hátrányos helyzetű térségek női munkavállalóit érinti negatívan. Manapság már van szándék a kialakult helyzet korrekciójára. Ezen a téren európai minták nem állnak rendelkezésre, mert a családi juttatások nem képezik kiemelt területét az európai szociálpolitikának.

Az egyre öregedő magyar társadalomban ma már szinte elsőszámú szociálpolitikai kérdéssé vált a nyugdíjpolitika, amely egyébként szintén nem prioritása az uniós politikának, hiszen csak 2000-ben, Lisszabonban vált az agenda részévé.

A magyar nyugdíjrendszer gyökerei a 1920-as évek végére nyúlnak vissza. A rendszer folyamatos bővítésen ment keresztül, amelynek eredményeként 1989-re a munkavállalók egészére kiterjedt, és az értéke is biztonságot nyújtott a nyugdíjas korosztály tagjai számára. A rendszerváltás után viszont drámai változások következtek be ezen a téren is, soha nem látott rokkantnyugdíjaztatási hullám zajlott le, amelyet a munkanélküliség elől a nyugdíjba menekülő tömegek indítottak el. A folyamat maga után vont a nyugdíjak elértéktelenedését, amelynek eredményeként az idős emberek jelentős hányada súlyos megélhetési problémákkal szembesült, és a kirekesztődés áldozatává vált.

Végül érdemes szót ejteni a szociális támogatások köréről, amely a legkevésbé fejlődött ki az államszocializmus alatt. A jelenlegi ellátásoknak csak a töredéke létezett a rendszerváltás előtt, ezek közé tartozott: a szegény gyerekek és a rászoruló idősök támogatása. Ezek a támogatások sem voltak megfelelőek, mert többnyire a háború előtti gyakorlaton alapultak. Az előző rendszerben jogosultság és igénybejelentés sem létezett, ezen a téren teljesen új szabályozásra volt szükség 1990 után. A két korábban már említett alaptörvény (1993. évi szociális és az 1997. évi gyermekvédelmi törvény) tartalmaz szabályozást mind az intézményrendszerre, mind a juttatásokra és az ehhez kapcsolódó szociális munkára vonatkozóan. Azonban annak ellenére, hogy a szabályozás számos elemében megfelelően reflektál az európai elvekre, mégis a rendszerváltás utáni szociálpolitika leggyengébben fejlett területe. Ennek elsődleges okai a következők:

- a tradíció hiánya,



- a hátrányos helyzetűekkel szembeni előítéletek,
- a támogatási alapok hiánya.

A jelenlegi szabályozás miatt a rászorultságot nem monitorozzák megfelelően, és a célcsoport informáltsága sem megfelelő szintű.

Az elmúlt tizenöt alatt az új kihívásokra csak többé-kevésbé sikerült választ adnia a magyar szociálpolitikának. Az új intézmények megjelenése mellett megjelent a rendszeres szociális munka a városokban, a nyugdíjrendszer hárompillérűvé vált. Humánusabb attitűd alakult ki az előző rendszerhez képest a családi krízisekben érintettek iránt, előtérbe kerültek a kisebbségek jogai, a segélyezés pedig egyre inkább normatívvá vált. Csökkent viszont a lakhatás biztonsága a privatizáció eredményeként, amely a kirekesztődéssel érintett csoportok körében manapság is az egyik legkritikusabb terület. A legnagyobb vívmánya az elmúlt másfél évtizednek az, hogy egyre inkább önálló alrendszerként működik a szociális ágazat.



## 6. A RÉGIÓ SZOCIÁLIS SZEMPONTÚ HELYZETÉRTÉKELÉSE

Mielőtt rátérnénk az Észak-Alföldi Régióban működő ellátórendszer jellemzőinek bemutatásához, néhány szóban össze szeretnénk foglalni a helyzetfeltárás elkészítését megalapozó kutatással kapcsolatos információkat.

Amint arra a bevezetőben is utaltunk, az értekezés empirikus háttéréül szolgáló dokumentum a Regionális Szociálpolitikai Tervezési és Fejlesztési Hálózat kialakítását célul tűző program keretében készült 2004-ben az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megbízásából (továbbiakban ESZCSM), az ESZCSM Szociális Stratégiai Önálló Osztály és a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Szociálpolitikai Főosztályának vezetésével.<sup>18</sup> A helyzetelemzésnek többes funkciója van: egyrészt alapjául szolgál a Regionális Szociálpolitikai Fejlesztési Tervnek, valamint kihat az ágazat fejlesztéspolitikájának alakulására a 2007-13 közötti tervidőszakban. A dokumentum készítésének további „küldetése”, hogy alapjául szolgáljon a szociálpolitikához szorosan kötődő más humán ágazatokkal való partnerségi kapcsolatok erősítésének. Tekintettel arra a korábban már jelzett tényre, hogy a szociális ágazat meglehetősen periferiális terület volt a területfejlesztés tervezési folyamataiban, a helyzetfeltárás készítésével szeretnénk szorosabb együttműködést teremteni e téren is erősítve az ágazat társadalmi fontosságát.

Mivel a rendszerváltás óta nem készült még hasonló profilú dokumentum, ezért igyekeztünk az ellátórendszer minden szegmensére vonatkozóan információkhoz jutni. Az értekezés során azonban eltekintünk minden egyes részterület átfogó ismertetésétől, és csak azokra az ellátásokra térünk ki, amelyek a kirekesztődés-problematika szempontjából a legrelevánsabbak a számunkra. A helyzetfeltárás elkészítése során több forrásból igyekeztünk információkhoz jutni:

- már meglévő tervezési dokumentumokból,
- a témánk szempontjából releváns szakirodalomból,
- a Központi Statisztikai Hivatal adataiból,
- kérdőíves felmérésekből,
- az OSAP és a Területi Információs Rendszer adataiból,
- a módszertani intézmények által gyűjtött adatokból,

---

<sup>18</sup> Az Észak-Alföldi Régió szociális helyzetelemzésének elkészítésében az értekezés szerzőjén kívül Szabó Beáta szociális referens, az Esély Alapítvány Regionális Forrásközpont munkatársa, az adatfile-ok előállításában pedig Sarlósi Tibor, Kaló Róbert és Goldmann Róbert, az NCSSZI szakértői közreműködtek.



- intézményvezetők részvételével zajlott workshopokon elhangzott információkból,
- internetes honlapokról,
- saját kutatási eredményekből.

A helyzetfeltárás során arra törekedtünk, hogy ahol lehetséges volt, ott kistérségi bontásban mutassuk be az adott ellátás helyzetét. Néhány témában azonban adathiány miatt csak megyei, illetve regionális bontásban tudtunk láttelepet készíteni az adott területről. A legtöbb adat a 2002. évi, illetve az 1998-2002 közötti időszakot mutatja be, néhány területre vonatkozóan viszont kizárólag csak a 2001. évi népszámlálási adatok álltak rendelkezésre. Törekvésünk az volt, hogy a projekt lezárása óta publikált adatok felhasználásával, ahol erre módunk nyílt, 2003. évi területi és szociális statisztikai adatokkal is frissítsük elemzésünket. Az elemzés az alábbi fő témakörök köré csoportosul:

- a társadalmi kohézióra és a régióban élők szociális helyzetére kiható körülmények,
- a régió szociális ellátórendszere (általában),
- a szociális ellátórendszer helyzete ellátási területenként,
- a szociális szférát jellemző innovatív megoldások.

A szociális alrendszer nem egy külső tényezőktől függetlenül működő entitás. Működésének feltételrendszerére alapvetően kihat az általa lefedett térség földrajzi helyzete, településszerkezete, az ott élő humán erőforrás állapota – lakhatási viszonyai, a foglalkoztatottságának mértéke, iskolai végzettsége, egészségügyi állapota. Ehhez kapcsolódóan hasznosnak tartjuk a szociális területhez szervesen kapcsolódó egyéb humán területek fejlettségi viszonyainak áttekintését is. Ezért mielőtt rátérnénk a szociális ágazat átfogó elemzésére, fontos górcső alá vennünk az Észak-Alföldi régiót ilyen megvilágításban is.

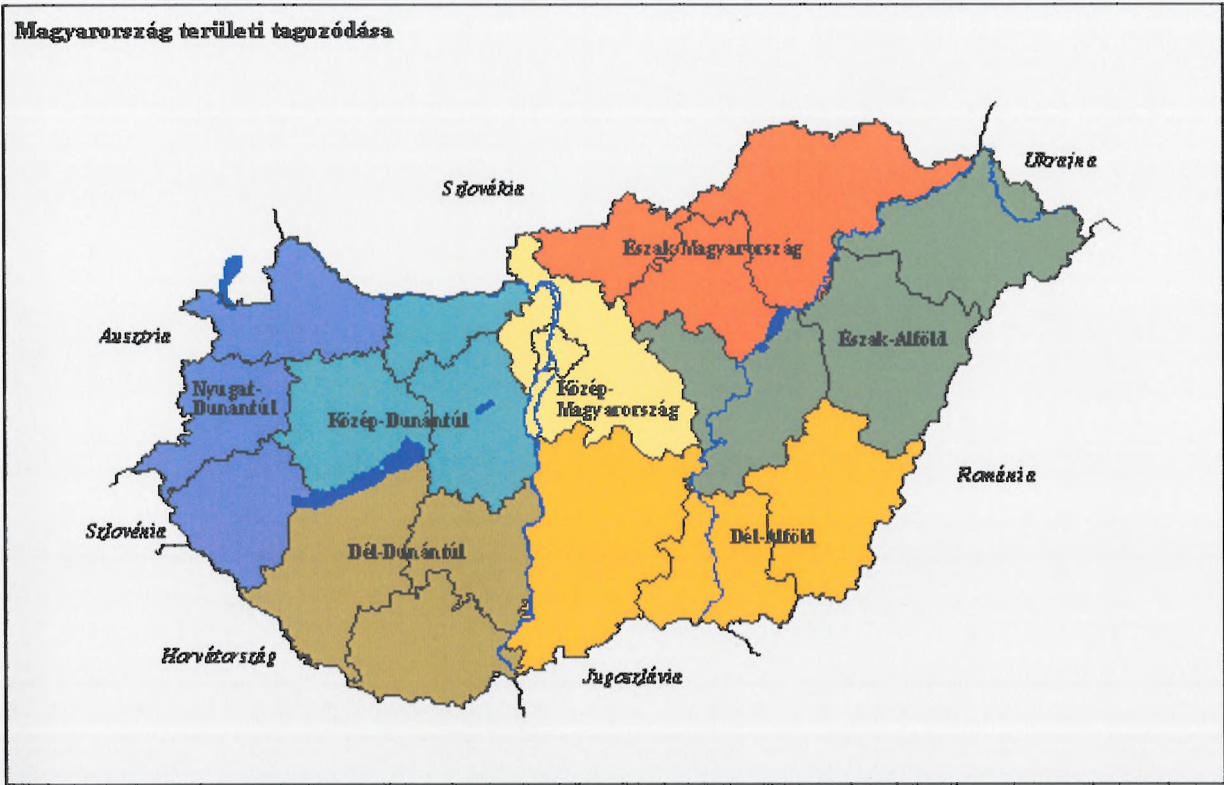
## 6.1 A régió földrajzi helyzete

Az Észak-Alföldi Régió az ország második legnagyobb kiterjedésű régiója, amelynek területe: 17.729 km<sup>2</sup>. Lakosainak száma a 2005. januári adatok alapján: 1.541.818 fő. A régió az Alföld, mint nagytáj északkeleti egyharmadát foglalja magában, természetföldrajzi adottságai alapján egységes földrajzi terület. Az Észak-Alföldi Régiót három megye alkotja: Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. A három megye közül kettő, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg országhatárral is rendelkezik, ezek közül a Szlovákiával közös határszakasz hossza 6 km, míg a nem EU-tag Ukrajnával és Romániával



közös szakasz 338 km.<sup>19</sup> Jász-Nagykun-Szolnok megye sajátossága, hogy ugyan országhatára nincs, viszont hat régió kívüli megyével határos, mivel területe benyúlik az ország középső részébe is.

5. ábra Magyarország területi tagozódása



Forrás: Saját szerkesztés a Magyarország Nemzeti Fejlesztési Tervében található ábra alapján

Témánk szempontjából kiemelt fontosságú a régió településszerkezete, amely a szociális ellátások szervezése szempontjából meghatározó jelentőségű. Bár a korábbi fejezetek kapcsán már érintettük ennek néhány aspektusát, indokoltnak tartjuk a téma részletesebb kifejtését is.

6.2 A régió településszerkezete

Az Észak-Alföldi Régióban 389 település található, a városok száma: 55, a községeké 334. A régió településeinek kétharmada (229) Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében található. Az Észak-Alföldi Régió Magyarország harmadik legvárosodottabb régiója, a települések közel hetede (16,2%) város, míg az országos átlag a 2005. évi adatok alapján 9,2%.

Azonban a városi lakosság eloszlása nem egyenletes a régiót alkotó három megyében, hiszen csak Hajdú-Biharban (76,5%) és Jász-Nagykun-Szolnok megyében (65,6%) magas a

<sup>19</sup> A fejezet adatai az Észak-Alföldi Régió 2005. évi önálló Regionális Operatív Programjának helyzetelemzéséből származnak.



városokban élők aránya, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében ez csupán 47,6%, ami országos összehasonlításban Nógrád és Heves megye mellett a harmadik legalacsonyabb arány. A városoknak a területfejlesztésben játszott szerepe is térségenként meglehetősen heterogén képet mutat. Szolgáltatásszervezési szempontból is negatívum, hogy hiányoznak a településszerkezetből a középvárosok, a magyar városhálózat ezen elemei közül csupán egy ilyen város, Jászberény található a régióban. A kisvárosok száma ugyan megfelel az országos átlagnak (22), de valós kisvárosi funkciókat közülük csak hat hordoz.

További kedvezőtlen jelenség, hogy a városi rangot elnyert települések között többségben vannak a városhierarchia két legalsó szintjén lévő városias jellegű települések és a központi funkciókkal nem rendelkező városi jogállású települések. E két utóbbi településtípus aránya meghaladja az országos átlagot.

Az ellátások szempontjából szintén fontos adat a községek átlagos népességszáma, amely Hajdú-Biharban 2056 fő, Jász-Nagykun-Szolnokban 2293 fő, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig 1462 fő. Az 1728 fős régiós átlag a Közép-Magyarországi régió után a második legnagyobb hazánkban. Ez a mutató is jól tükrözi az óriásfalvak dominanciáját a régióban. A feltüntetett adatok alapján elmondható, hogy Jász-Nagykun-Szolnok és Hajdú-Bihar megye településszerkezete – elsősorban az óriásfalvak túlsúlyának köszönhetően – a szociális alapellátások szervezése szempontjából optimálisnak tekinthető. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a perifériák aprófalvak dominálta településszerkezete viszont nem kedvez az ellátások megszervezésének, amely komoly hátrányt jelent az ott élő mélyszegény csoportok számára.

A régió három megyéjében 27 kistérség található, amelyek közül kilenc Hajdú-Bihar megyében, hét Jász-Nagykun-Szolnok megyében, tizenegy pedig Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében található.

Az alábbi térkép az Észak-Alföldi Régió kistérség típusait tartalmazza Nemes Nagy József (NEMES NAGY J. 2004) felosztása alapján. A társadalmi versenyképesség egyszerre társadalmi és gazdasági kategória.<sup>20</sup> Az Észak-Alföldi Régióban a komplex versenyelőnyvel bíró kistérségek közé két kistérség tartozik: a Debreceni és a Szolnoki. A többszörös versenyelőnyű kategóriába még ennél is kevesebb, csupán egy, a Nyíregyházai kistérség

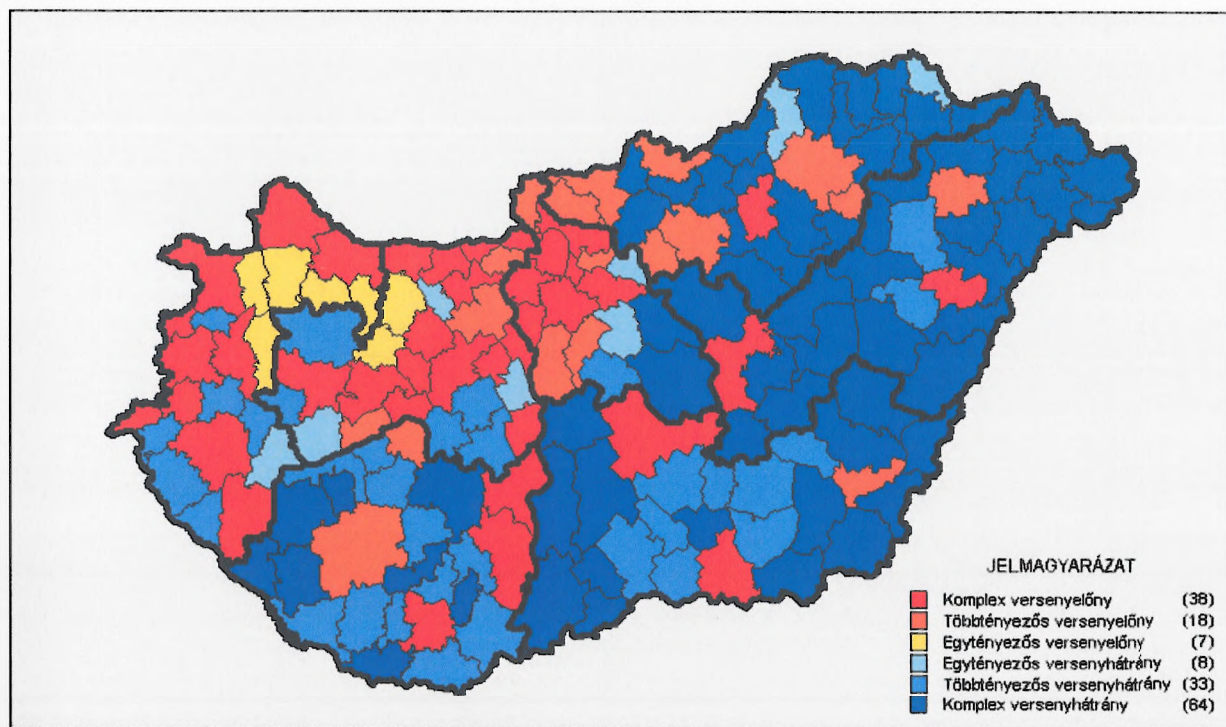
---

<sup>20</sup> A mutató az alábbi komponensekből tevődik össze: az egy főre jutó adóköteles jövedelemmel közelítik a kistérségi fejlettséget, az élőlétszám-termelékenységek megfelelő jelzőszám az egy adózóra jutó jövedelem, a foglalkoztatás az adózóknak az aktív korúakhoz viszonyított hányadával mérhető, míg az aktív korúak népességén belüli súlya a demográfiai pozíció leírására szolgál.



sorolódik. A többtényezős versenyhátránnyal bíró kistérségi kategóriába tartozik a Hajdúszoboszlói és a Hajdúböszörményi kistérség, míg az összes többi kistérség komplex versenyhátránnyal rendelkezik.

6. ábra A kistérségek statikus versenyképessége 2002-ben (168 kistérség)



Forrás: Saját szerkesztés Nemes Nagy, 2004. 12. p. ábra alapján

### 6.3 A régió demográfiai jellemzői

A régió lakossága a 2003. évi területi statisztikai adatok alapján 1.547.003 fő volt, a legnépesebb megye Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (583.564 fő), a legalacsonyabb népességszám pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyét (413.174 fő) jellemezte. Az Észak-Alföldi Régió sajátos színfoltot képez demográfiai szempontból, hiszen mind a születési, mind a halálozási ráták tekintetében kedvezőbb adatokkal rendelkezik, mint a többi régió. Amennyiben azonban kistérségi vagy megyei bontásban vizsgáljuk az adatokat, jelentős területi különbségeket tapasztalhatunk. Az 1000 lakosra jutó élveszületések száma Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legmagasabb a régiót alkotó megyék közül, a megyén belül pedig a Kisvárdai kistérségben, ahol 12,4 élveszületés jut 1000 lakosra. Ha az összes észak-alföldi kistérséget tekintjük összehasonlítási alapnak, akkor is ebben a kistérségben a legmagasabb ez az érték. Érdekes jelenség, de a jelenlegi hazai demográfiai folyamatok tükrében nem meglepő, hogy a megyén belül a legalacsonyabb arányt a legfejlettebb Nyíregyházi kistérségben tapasztaljuk, ahol csupán 9,2 fő élveszületés jut 1000 lakosra.



Megyei összehasonlításban a legkedvezőtlenebb mutatókkal Jász-Nagykun-Szolnok megye rendelkezik, ahol 9,4 élveszületés jut 1000 lakosra. A régió kistérségeinek összehasonlításában is ebből a megyéből kerül ki a legkedvezőtlenebb mutatóval bíró Kunszentmártoni kistérség, ahol csupán 8,6 élveszületés jut 1000 lakosra számítva.

Fontos azonban megjegyeznünk, hogy az 1000 lakosra jutó élveszületések magasabb aránya önmagában nem jelent előnyt a régiónak, hiszen a legmagasabb születésszámmal rendelkező kistérségekben a legmarkánsabbak a társadalmi-gazdasági hátrányok. Ezeken a területeken számos esetben a mélyszegénység újratermelődésének lehetünk tanúi. Továbbá az eltartottak magas aránya nagyon jelentős terhet jelent mind a helyi önkormányzatokra, mind pedig a szociális ellátórendszerre nézve. A közfelfogás szerint a magas születési ráta a roma lakosság körében jellemző, amely a nagyobb gyermekvállalási kedvvel magyarázható. Ezt a megállapítást a kutatások cáfolták, és rámutattak arra, hogy a nem-roma népesség körében a jelzett térségben ugyanolyan magas a gyermekvállalási hajlandóság, mint a roma családoknál. Jellemzően a leszakadó társadalmi csoportoknál erősebb ez a tendencia, amelyet Ladányi János és Szelényi Iván elsősorban a többszörösen deprivált helyzetben való túlélés egyfajta megnyilvánulásaként aposztrofált, amely mögött gyakran fatalista attitűd húzódik meg.

A halálozási ráták tekintetében fordított helyzet tapasztalható a megyék közötti összehasonlításban, mert e tekintetben Jász-Nagykun-Szolnok megyében találjuk a legmagasabb értéket, 14,4/1000 lakos. A régióban lévő kistérségek között pedig a Jászberényi kistérségben található a legkedvezőtlenebb érték: 16,3 eset 1000 lakosra számítva. A legkedvezőbb a mutató értéke a Nyíregyházai kistérségben, ahol csupán 10,6 halálozás jut 1000 lakosra számítva. A halmozott hátrányokból fakadó következmények egyik legdrámaibb megnyilvánulása, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az egy éven aluli meghaltak száma (56 fő) önmagában meghaladja a másik két megyében elhalálozott csecsemők számát, amely Hajdú-Bihar megyében 2003-ban 23 fő volt, Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig 25 fő.

A régió demográfiai sajátosságai között mindenképpen szükséges kitérnünk a régióból való elvándorlási folyamatokra.

A belföldi vándorlási különbözet 1990-2003 közötti időszakra számított adatok alapján Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében volt a legmagasabb: -1,9 1000 lakosra számítva, míg a legalacsonyabb értéket Hajdú-Bihar megyében találjuk, ahol -1,0/1000 lakos ez az arány.

Érdemes több éves bontásban is górcső alá venni a régió belföldi vándorlási különbözeti adatait, amelyet az alábbi táblázatban foglaltunk össze.



# 1. Táblázat

## A belföldi vándorlási különbözet alakulása 1000 lakosra számítva

Megye	Belföldi vándorlási különbözet 1000 lakosra			
	1990	1995	2000	2003
<i>Hajdú-Bihar</i>	-0,9	-0,7	-1,0	-1,9
<i>Jász-Nagykun-Szolnok</i>	-3,6	-1,9	-0,9	-2,6
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	-8,2	-1,1	-2,4	-4,0

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 2003. évi területi statisztikai adatai felhasználásával

A táblázatból jól látható, hogy a vándorlási különbözet alakulása teljesen szinkronban van a magyar társadalomban a rendszerváltás óta bekövetkezett legfontosabb fordulópontokkal. A váltás után közvetlenül bekövetkező krízis nagyon jelentős mértékben növelte az elvándorlást főként Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ahonnan több mint kilencszer annyian vándoroltak el, mint Hajdú-Bihar megye esetében.

A konszolidáció időszakára, 1995-re mindhárom megyében mérséklődött a belföldi vándorlási különbözet 1000 lakosra számított értéke. Az ezredfordulóra, - amikor is a folyamatok ismét kedvezőtlenebbé váltak -, ha nem is jelentős mértékben, de Hajdú-Bihar és főként Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében ismét nőtt az 1000 lakosra számított vándorlási különbözet, amely tendencia tovább erősödött 2003-ra, ekkor már mindhárom megye esetében. A táblázatban szereplő adatok azt sugallják, hogy a 90-es évek közepére bekövetkezett stabilizáció hosszú távon nem gyakorolt pozitív hatást a régió lakosságára, nem tette őket motiválttá a szülőföldjükön maradásra.

A népességmozgásokra jellemző, hogy kétféle társadalmi csoport hagyja el leginkább a régiót: a fiatal értelmiségiek, akik munkahelyek hiányában nem tartják perspektivikusnak a szülőföldjükön való letelepedést, illetve bizonyos hátrányos helyzetű csoportok, akik két további alcsoportra oszthatók. Az egyik csoportba azok tartoznak, akiknek még maradt némi mobilizálható erőforrásuk a fejlettebb térségekben való újrakezdéshez, a másik csoportot pedig azok alkotják, akik a városok, főként a főváros nyújtotta nagyobb túlélési lehetőségek reményében hagyják el korábbi lakóhelyüket. Sajnálatos módon közülük keveseknek sikerül a megkapaszkodás, a többségük a budapesti hajléktalan-társadalom tagjává válik. Vissza-, illetve beköltözési tendenciák is megfigyelhetők a régióban, főként a külső és belső perifériákon.

Elsősorban azok a családok költöznek vissza a régi lakóhelyükre, akik elvesztették városi munkahelyüket, és ezzel a lakhatásukat is, ezért erőforrások hiányában a szüleik ingatlanában, vagy egy másodlagos ingatlanpiacon vásárolt hajlékban próbálnak letelepedni.



A beköltözők másik fő csoportját azok alkotják, akik főként a telepekről költöznek be az aprófalvas térségekbe az olcsón megvásárolható ingatlanok reményében.

#### 6.4 Lakáshelyzet

Az Észak-Alföldi Régióban a lakások száma a 2001. évi népszámlálási adatok alapján 588.000 volt. Ez az ország lakásállományának közel 15%-a. A 100 lakásra jutó népességszám – amely 266 fő volt régiós szinten –, meghaladja a 251 fős országos átlagot. A megyék közötti összehasonlításban a legtöbb lakos 100 lakásra Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében jut, amely összefüggésben van a társadalmi-gazdasági hátrányokból fakadó lakhatási szegénységgel.

##### 6.4.1 Összkomfortos és komfortos lakások

Megyei bontásban vizsgálva a népszámlálási adatokat látható, hogy az összkomfortos lakások aránya Hajdú-Bihar megyében a legmagasabb: 48%, míg Jász-Nagykun-Szolnok megyében ez csupán: 33,7%. Ha ugyanezt a mutatót kistérségi bontásban vizsgáljuk, akkor a legkedvezőbb adatot a Debreceni kistérségben találjuk: 65,7%, míg a legkedvezőtlenebb érték a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében található Vásárosnaményi kistérségben fordul elő: 20,4%. Ezek az adatok nagyon markáns területi különbségekre utalnak a lakásállomány tekintetében is. Az előző adatokból logikusan adódik, hogy a komfortos lakások aránya Jász-Nagykun-Szolnok megyében a legmagasabb: 36,8%, a legalacsonyabb pedig Hajdú-Biharban, ahol 27,4% az ilyen kategóriájú ingatlanok aránya. A régiós adat (32%) csak minimálisan haladja meg az országos átlagot, amely 30,1%.

##### 6.4.2 Komfort nélküli, valamint szükség és egyéb lakások

Egy adott régióban élők szociális helyzetéről, a lakhatási szegénységről leginkább a komfort nélküli és a szükséglakások számából lehet reális képet kapni.

A komfort nélküli lakások aránya, amely a népszámlálás alkalmával 17,1% volt, messze meghaladja a 10,9%-os országos átlagot. A szükség- és egyéb lakások aránya nem mutat eltérést az országos adattól, amely 4%. A társadalmi kirekesztődéssel kapcsolatos régiós ismereteink alapján talán meglepő, hogy a legkedvezőtlenebb adatokat nem Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, hanem Jász-Nagykun-Szolnok megyében találjuk: 22,9%, amely több mint kétszerese az országos átlagnak. Ez a jelenség valószínűleg azzal van összefüggésben, hogy a régió megyéi közül itt a legmagasabb az időskorúak aránya, akik jelentős hányada egyedül él, és a szűkös források miatt nem volt lehetőségük az általuk használt lakóingatlan komfortosabbá tételére.



A többi megye tekintetében sincs okunk az optimizmusra, hiszen az ilyen szempontból legkedvezőbb helyzetben lévő Hajdú-Bihar megyében is a lakásállomány közel egyötöde, 18,9% ebbe a kategóriába tartozik, amely szintén jelentősen meghaladja az országos átlagot.

Összességében tehát elmondható, hogy az Észak-Alföldi Régió lakásállománya a komfortosság tekintetében is jelentősen elmarad az országos átlagtól. A kirekesztődés szempontjából meghatározó jelentőségű az a tény, hogy a komfort nélküli- és szükséglakások aránya csaknem 10%-kal több, mint az országos átlag, ami egyúttal a legmagasabb érték az országban.

### **6.5 A lakások közművel való ellátottsága**

A lakosság életkörülményeiről a lakóépületek komfortfokozatán túl a lakások közművel való ellátottsága is értékes információkat hordoz. A vezetékes gázzal való ellátottság tekintetében a legkisebbek a régiókat alkotó megyék hátrányai, ugyanis a 73,1%-os országos átlaghoz képest Hajdú-Biharban 67,8%, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 71,3%, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 67,5% a vezetékes gázt fogyasztó lakások aránya az teljes lakásállományon belül.<sup>21</sup> A közüzemi vízhálózatba bekapcsolt lakások esetében az országos átlag: 98,37%. Ezen a téren már jelentősebbek a lemaradások, annak ellenére, hogy összességében ennél a közműnél is kedvezőek a megyei adatok. Hajdú-Biharban a lakások 93,8%-a, Jász-Nagykun-Szolnok megyében a lakóingatlanok 94,2%-a, Szabolcs-Szatmár-Beregben pedig a 90,2%-a kapcsolódik a közüzemi vízhálózathoz. Ez utóbbi megye esetében tehát több mint 8%-os a lemaradás az országos átlaghoz képest.

A legsúlyosabb hátrányok a szennyvízhálózathoz csatlakozott lakóingatlanok tekintetében vannak, ahol az országos átlag: 59,48%. Ehhez az adathoz képest Hajdú-Biharban a lakások 42,6%-a, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 42%-a, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a 41,9%-a van bekapcsolva a szennyvízcsatorna hálózathoz. Az adatok bár jelentős megyék közötti különbséget nem mutatnak, de az országos átlaghoz való lemaradás közel 20%. Mindhárom közmű esetében Szabolcs-Szatmár-Bereg megyénél a legnagyobb mérvű az eltérés az országos adatokhoz képest. Alkalmanként viszont óriásiak a kistérségek közötti különbségek. Ez leginkább a szennyvízcsatorna hálózathoz való csatlakozás esetében szembetűnő, hiszen amíg például a Debreceni kistérségben a lakások

---

<sup>21</sup> Ezek az arányok nem egyértelműen előnyösek az érintettek számára, hiszen a magas fűtési költségek és az egyoldalú energiafelhasználásra való berendezkedés miatt gyakran komoly anyagi és egyéb természetű problémákkal kell szembesülniük a lakosságnak.



74,4%-a rá van csatlakozva a rendszerre, addig a külső periférián található Derecske-Létavértesi kistérségben az arány: 8,7%.

Még további fontos, életminőséget, társadalmi integrációt befolyásoló infrastrukturális mutató az egyéni távbeszélővel és a kábeltelevízióval való ellátottság, főként azokban a térségekben, ahol korlátozott lehetőségek nyílnak a kapcsolattartásra, illetve limitált a kulturális fogyasztást szolgáló intézmények elérhetősége. A 2003. évi területi adatok szerint a legkevesebb egyéni távbeszélő a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei lakásokban van, itt 273 távbeszélő fővonal jut 1000 lakosra, ez 85 fővonallal kevesebb, mint az országos átlag, amely 358 /1000 lakos. A legjobb mutatóval bíró Hajdú-Bihar megyében is csak 289/1000 lakos ez az arány.

A kistérségi különbségek csak ebben a megyében jelentősek, hiszen amíg a Debreceni kistérségben 391 fővonal jut 1000 lakosra, addig a Hajdúhadházi kistérségben ez az arány csupán 199/1000 lakos. A kábeltelevízióval való ellátottság terén Jász-Nagykun-Szolnokban jut a legkevesebb (102) kábeltévé hálózatba bekapcsolt lakás 1000 lakosra, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 112/1000 lakos az arány. Az országos arány e tekintetben 198 kábeltelevízió hálózathoz való csatlakozás 1000 lakosra számítva. Ismét jelentősek a különbségek egy-egy kistérségen belül, ebben az esetben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében találhatók a legszélsőségesebb különbségek. Amíg a Nyíregyházai kistérségben 206 kábeltelevízió csatlakozás jut 1000 lakosra, addig a Vásárosnaményi kistérségben csupán 18 hálózatba csatlakozó lakás jut 1000 lakosra vetítve.

Összegzésként elmondható, hogy az életminőséget alapjaiban befolyásoló infrastruktúrát illetően minden szegmensben jelentős a régió, és azon belül is a perifériát alkotó kistérségek lemaradása, annak ellenére, hogy a településszerkezet sok esetben kedvezőnek tekinthető a különböző hálózatok kiépítése szempontjából. Nyilvánvalóan azonban ez a kedvező adottság sem képes kompenzálni a települési és egyéni erőforrások szűkösségét. A perifériákon élők halmozottan hátrányos helyzetéhez jelentősen hozzájárulnak a vázolt jelenségek.

## **6.6 A népesség egészségi állapotának főbb jellemzői**

Egy adott területi egység lakosságának egészségi állapota számos mutatóval jellemezhető. A következőkben a kirekesztődés szempontjából leginkább informatív mutatók elemzésére térünk ki.



### 6.6.1 A születéskor várható élettartam

A születéskor várható átlagos élettartam 2002-ben a nők esetében ebben a régióban volt a legalacsonyabb: 75,64 év, a férfiaknál pedig a második legalacsonyabb: 67,32 év. Mindkét nem esetében a mutató értéke közel kilenc hónappal kevesebb, mint a már európai viszonylatban is kedvezőtlennek tekinthető hazai átlag. Ennél is kedvezőtlenebb kép rajzolódik ki előttünk, ha a megyei átlagokat tesszük vizsgálat tárgyává. E szerint a régiót alkotó megyék közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legalacsonyabb a születéskor várható átlagos élettartam, amely csupán 66,43 év a férfiaknál és 75,65 év a hölgyeknél. Álljon itt még egy adat a helyzet súlyosságának szemléltetésére. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében évente 58%-kal többen halnak meg ugyanazon korosztályból, mint Budapesten (Illés, 2003). A legkedvezőbb helyzetben lévő Hajdú-Bihar megye értékei sem érik el az országos átlagot, bár a különbség ez esetben csupán két hónap. Az adatok mögött meghúzódó okok nem ismertek, de nagymértékben valószínűsíthető, hogy a kedvezőtlen Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei értékek hátterében az áll, hogy a régió roma lakosságának csaknem fele ebben a megyében él, akiknek a várható legmagasabb átlagos élettartama csaknem tíz évvel alacsonyabb, mint a többségi társadalomhoz tartozóké. A további okok között szerepel: a mélyszegénységből fakadó egészségtelen életmód és a különböző devianciák gyakori előfordulása, amelyek negatívan hatnak az érintett lakosság egészségi állapotára.

### 6.6.2 Az egészségügyi alrendszer főbb jellemzői

#### 6.6.2.1 A háziorvosi és a gyermekorvosi ellátás

Az ellátórendszer szempontjából meghatározó jelentőségű a háziorvosi és a házi gyermekorvosi rendszer kiépítettsége, amely területileg nagyon eltérő képet mutat. Pest megye után Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legmagasabb az egy háziorvosra jutó lakosok száma, amely 2194 fő volt 2003-ban. A kedvezőtlen helyzet kialakulása mögött két fő okot feltételezünk: egyrészt a megye aprófalvas térségekkel tarkított településszerkezetét, másrészt pedig azt a tényt, hogy a megyében nincs orvostudományi egyetem.

Témánk szempontjából még informatívabbak a háziorvosok számának csökkenésével kapcsolatos adatok, amelyeket az alábbi táblázatban foglaltunk össze:



2. Táblázat     A régiókban működő háziorvosok számának változása 1998-2002

Régió	Változás (fő)
Dél-Alföld	+3
Dél-Dunántúl	-14
Észak-Alföld	-22
Észak-Magyarország	-15
Közép-Dunántúl	0
Közép-Magyarország	-38
Nyugat-Dunántúl	-1
Ország összesen	-87

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 1998. és 2002. évi területi statisztikai adatai alapján

Az adatokból az látható, hogy a legnagyobb mértékű elvándorlás az aprófalvas térségekkel felülreprezentált hátrányos helyzetű régiókban következett be leginkább, illetve a fővárosban, ahol azonban nagyon magas az ország egészéhez képest a háziorvosok aránya. A vidéki régiók közül az Észak-Alföldön csökkent a legnagyobb mértékben az orvosok száma.

A táblázatban már nem tüntettük fel a kistérségi adatokat, de áttanulmányozva azokat, azt tapasztaltuk, hogy leginkább a határmenti külső perifériákon lévő kistérségeket sújtotta a háziorvosok elvándorlása. A fehérgyarmati kistérségben például hat fővel csökkent a háziorvosok száma, amely a régiós adat több mint 25%-a. Ezek a jelenségek a korábbi fejezetekben már taglalt kistélepuslések funkcióvesztésének legszembetűnőbb megnyilvánulásai közé sorolhatók.

A gyermekszegénységből fakadó egészségügyi problémák kezelése szempontjából fontos kérdés, hogy milyen tendenciák figyelhetők meg a házi gyermekorvosok számának alakulása terén. Szerencsére a kép ez esetben nem annyira tragikus, mint a háziorvosok számának alakulását illetően láthattuk.



### 3. Táblázat A régiókban működő házi gyermekorvosok számának változása 1998-2002

Régió	Változás (fő)
Dél-Alföld	+6
Dél-Dunántúl	-2
Észak-Alföld	+7
Észak-Magyarország	+3
Közép-Dunántúl	-1
Közép-Magyarország	-4
Nyugat-Dunántúl	0
Ország összesen	+9

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 1998. és 2002. évi területi statisztikai adatai alapján

A fenti adatok azt tükrözik, hogy csupán két régióban következett be létszámcsökkenés. Az Észak-Alföldi Régióban volt a legnagyobb mérvű a növekedés, amely a hátrányos helyzetből fakadó szükségletek szempontjából is pozitív fejlemény.

Az egészségügyi ellátás és a kirekesztésben élők szempontjából különösen fontos a felvilágosítás, amely elsősorban a körzeti ápolónők és a védőnők feladata.

A háziorvosok számának csökkenésével ellentétben az őket segítő asszisztencia számában nyolc fős növekedés következett be 1998-2002 között az Észak-Alföldi Régióban. Ez ellentétes tendencia a régiók többségében tapasztalható létszámcsökkenéssel. Mind a körzeti ápolónők, mind a védőnők számát tekintve az Észak-Alföldi Régió az elsők között szerepelt. Megyei összehasonlításban pedig a háziorvosok számát illetően leghátrányosabb helyzetű Szabolcs-Szatmár-Bereg megye mutatói e tekintetben a legkedvezőbbek. Természetesen ez a más régiókhoz képest kedvezőbb tendencia nem azt jelenti, hogy a problémák koncentrált megjelenése főként a perifériákon, nem tenné szükségessé a hálózat további fejlesztését.

A hátrányos helyzetű térségekben tipikus jelenség, hogy nagyon túlterheltek főként a védőnők, hiszen számos esetben a klasszikus értelemben vett védőnői teendőiken túl a szociális alapellátásban is kitüntetett szerep jut a számukra. Azért is indokolt e hálózatok fejlesztése a hátrányos helyzetű térségekben, mert a védőnők megelőzésre alapozott tevékenysége sokat javíthat a kirekesztettségben élők egészségi állapotán, lakáskörülményein és higiénés viszonyain is.



#### 6.6.2.2 Gyógyszertárak, gyógyszerellátás

A gyógyszertárak hálózata és sűrűsége a 90-es évek közepe óta megduplázódott, és felszereltsége is sokat javult Magyarországon, ám ezek létrejötte elsősorban a nagyforgalmú településekre, nagyvárosokra és üdülőközpontokra koncentrálódott (ILLÉS I. 2003) Az Észak-Alföldi Régióban országos összehasonlításban a legnagyobb mértékben, nyolc intézménnyel gazdagodott a hálózat. Az ezer lakosra jutó gyógyszertárak száma a régióban megegyezik a 2,0 gyógyszertár/1000 lakos országos aránnyal, ami vélhetően a gyógyszertárak szempontjából kedvező településszerkezettel magyarázható. A régió megyéi között sincsenek jelentős területi különbségek a gyógyszertárakkal való ellátottság szempontjából.

#### 6.6.2.3 A kórházi ágyakkal való ellátottság jellemzői

2002-ben az összes kórházi ágy 13,9%-a működött az Észak-Alföldön, azonban az ellátás színvonaláról igazán információt hordozó 10.000 lakosra jutó kórházi ágyak tekintetében – amely 71,8/10.000 lakos volt 2002-ben – utolsó előtti helyen áll a régió. Az országos átlaghoz képest is jelentős a lemaradás, amely 79,2 ágy volt 10.000 lakosra számítva a vizsgált évben. Kedvező fejlemény viszont, hogy 1998-2002 között az Észak-Alföldi Régióban csökkent legkevésbé – régiós átlagban mindössze 52 ággyal – a kórházi ágyak száma. Az viszont problematikus, hogy amíg Hajdú-Biharban és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében növekedett a kórházi ágyak száma, addig Jász-Nagykun-Szolnok megyében 195-tel csökkent a számuk. Ez a nagyarányú csökkenés veszélyes lehet a jövőben, hiszen a megye egyre inkább elöregedő népességgel rendelkezik, és csökkenő kapacitással az egyre több idős beteg fogadására még kevésbé lesz alkalmas az intézményrendszer. Az egyre romló helyzet pedig további nehézségeket okozhat a már jelenleg is túlterhelt szociális ellátórendszer idősellátásra szakosodott intézményei számára.

#### 6.6.3 A régió lakosságának iskolázottságára vonatkozó jellemzők

A régió oktatási rendszere kiépült: számos alap-, közép- és felsőfokú intézmény áll a tanulók rendelkezésére. Az alábbi táblázat tartalmazza az általános iskolai oktatással kapcsolatos legfontosabb adatokat két év vonatkozásában.



4. Táblázat  
ben

Az általános iskolai oktatás adatai az Észak-Alföldön 1998-ban és 2002-ben

megye	feladat-ellátási hely (db)		tanuló nappali tagozaton (fő)		1000 lakosra jutó tanuló (fő)	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Hajdú-Bihar	166	179	58.104	57.298	107	104
Jász-Nagykun-Szolnok	138	140	42.337	41.126	102	99
Szabolcs-Szatmár-Bereg	252	259	65.306	64.661	114	110
régió összesen	556	578	165.747	163.085	108	105
ország összesen	3732	3793	964.248	930.386	96	92

Forrás: Saját szerkesztés a KSH Megyei Évkönyveinek 1998. és 2002. évi adatai felhasználásával

Az adatokból látható, hogy mindkét vizsgált évben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működött a legtöbb általános iskola összefüggésben a megye településszerkezeti és demográfiai jellemzőivel. Az 1000 lakosra jutó általános iskolai tanulók számát tekintve Szabolcs-Szatmár-Bereg megye adatai meghaladták az országos átlagot is. Azonban a kedvező demográfiai folyamatok ellenére mindhárom megyében csökkenés következett be a nappali tagozaton tanulók számában 1998-2002 között.

Míg a régió általános iskoláiban a diákok száma csökkent, addig a középfokú oktatási intézmények nappali tagozatán tanulók létszáma emelkedett. Megfigyelhető, hogy szakiskolában Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, míg szakközépiskolában és gimnáziumban Hajdú-Bihar megyében tanultak a legtöbben. A tanulók nagyobb része az országos tendenciának megfelelően középiskolában folytatja tanulmányait. A legkevesebb diák Jász-Nagykun-Szolnok megyében tanul középfokú intézményekben, amely vélhetően az egyre inkább előregedő megyei korszerkezet következménye. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legmagasabb a szakiskolai tanulók száma, ami valószínűleg azzal van összefüggésben, hogy a hátrányos helyzetű nem roma és roma gyermekek nagyon kis hányada tud továbbtanulni érettségit is biztosító intézményekben, ami negatív hatással lesz a későbbi munkaerő-piaci pozíciójukra.



## 5. Táblázat

## A középfokú oktatási intézmények nappali tagozatos diákjainak létszáma

megye	szakiskola		szakközépiskola		gimnázium	
	1999/2000	2002/2003	1999/2000	2002/2003	1999/2000	2002/2003
<i>Hajdú-Bihar</i>	7425	7797	11405	13578	10153	10469
<i>Jász-Nagykun-Szolnok</i>	5966	6471	10309	9876	6577	6681
<i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i>	8348	8947	11376	12273	9176	10208
<b><i>régió összesen</i></b>	<b>21739</b>	<b>23215</b>	<b>33090</b>	<b>35727</b>	<b>25906</b>	<b>27358</b>

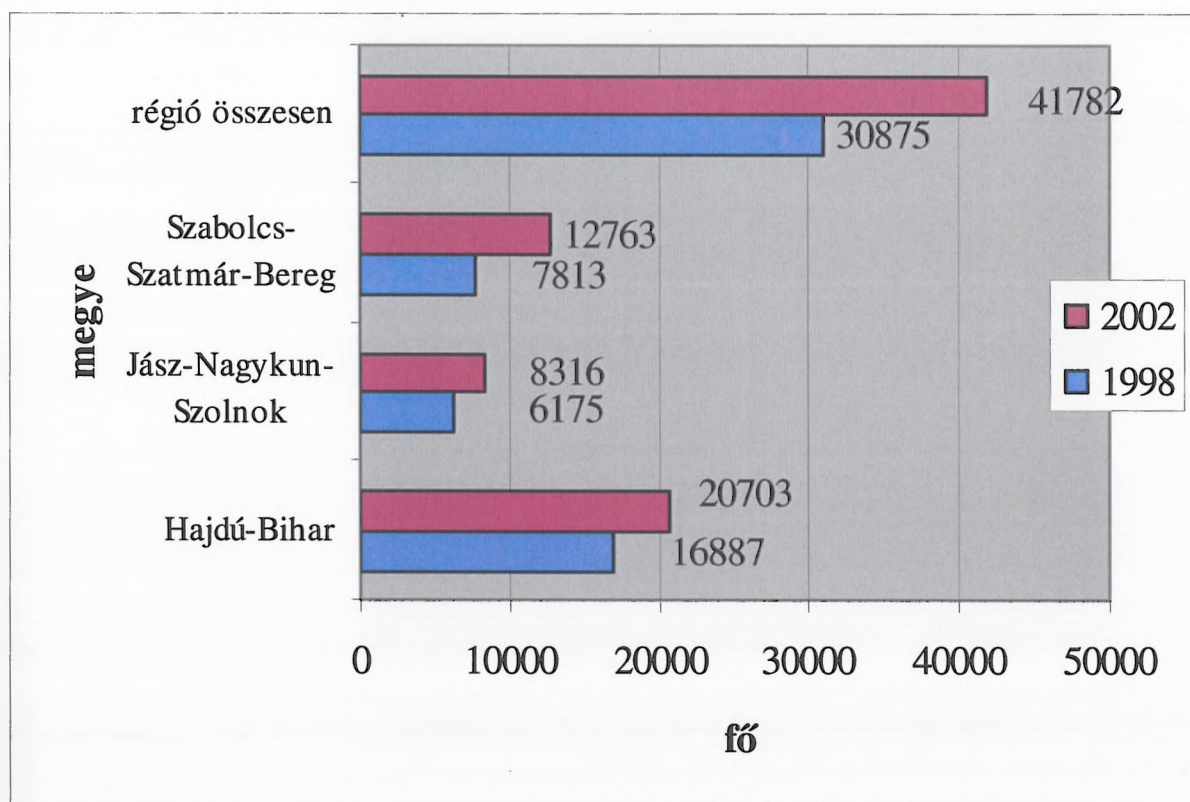
Forrás: Saját szerkesztés a KSH Megyei Évkönyveinek 1998. és 2002. évi adatai felhasználásával

A régió felsőoktatási intézményeiben tanulók száma 1998-ról 2002-re 35 százalékkal növekedett. A legtöbbet Hajdú-Bihar megye felsőoktatási intézményeiben tanultak a régió megyéi közül mindkét vizsgált évben, nyilván a Debrecenben működő egyetemi központnak köszönhetően. A hallgatók többsége – 1998-ban a beiratkozott diákok 66 százaléka, míg 2002-ben 56 százaléka – nappali tagozaton folytatta tanulmányait.

A felsőoktatásban tanulók magas és egyre növekvő aránya ugyanakkor azt is jelzi, hogy egyfajta „tömegképzés” indult el, amely a képzési struktúra és a munkaerőpiac igényei közötti szinkronitás egyre növekvő hiánya miatt a diplomás munkanélküliek markáns növekedésének fő forrása lehet a jövőben.



7. ábra A régió felsőoktatási intézményeiben tanulók létszáma 1998-ban és 2002-ben

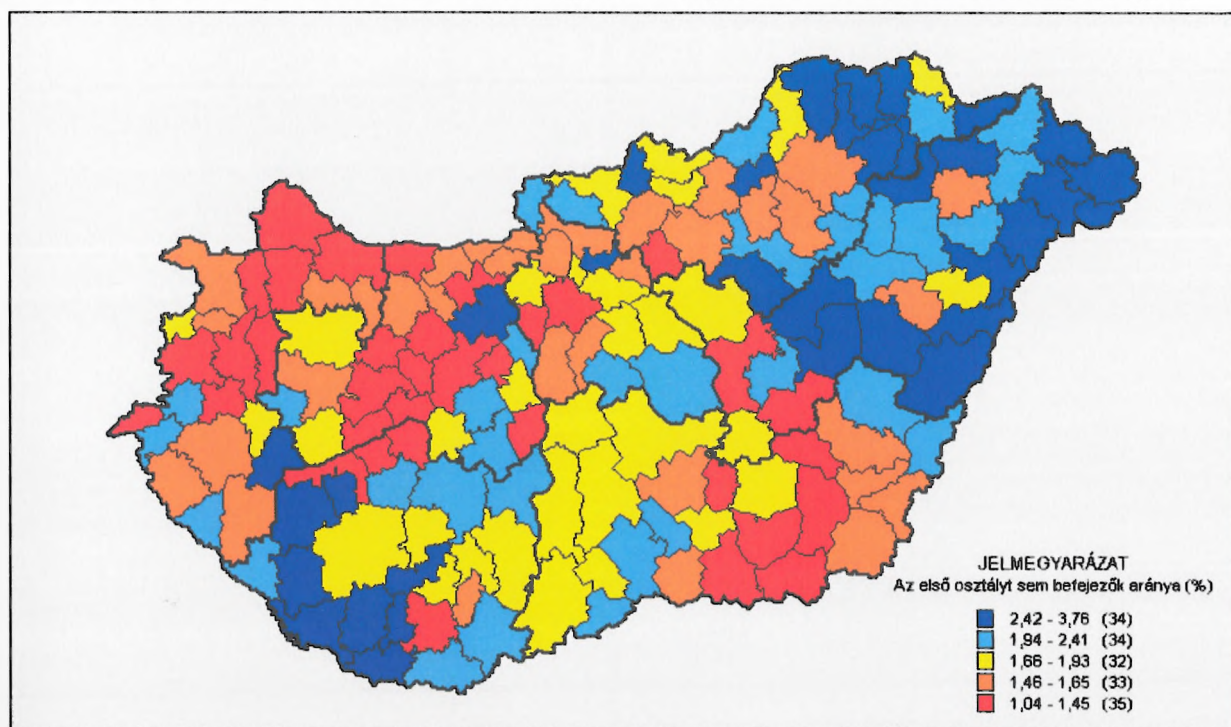


Forrás: Saját szerkesztés a KSH 1998. és 2002. évi Megyei Évkönyveinek adatai felhasználásával

Bár a régió oktatásának intézményrendszere kiépült, ennek ellenére a kirekesztődés kockázata szempontjából kulcsfontosságú iskolázottsági adatok kedvezőtlen képet mutatnak. A 2001-es népszámlálási adatok szerint az Észak-Alföldön a 7 éves és idősebb népesség majd 25 százaléka nem rendelkezett befejezett általános iskolai végzettséggel a vizsgált időszakban, amely a régiók rangsorában a legkedvezőtlenebb érték. Ez az adat közel 5 százalékkal meghaladja a 20 százalékos országos átlagot is. Ez a rendkívül aggasztó helyzet a régióban élő kirekesztettséggel sújtott családok magas arányával magyarázható. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy a 8 osztályt el nem végzettek magas aránya Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét jellemzi a leginkább (a befejezetlen általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya 26,4 százalék), a legkevésbé pedig Hajdú-Bihar megyét (23,3%). A régió 27 kistérségéből 22-ben mind a régiós, mind az országos átlagot meghaladja a 8 osztályt el nem végzettek aránya. A legrosszabb mutatókkal a Nyírbátori, az Ibrány-Nagyhalászi, a Fehérgyarmati és a Csengeri kistérségek rendelkeznek Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, melyekben a befejezetlen általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya 30 százalék feletti. A legalacsonyabb a 8 osztállyal nem rendelkezők aránya a megyeszékhelyeket magukban foglaló kistérségekben: a Debreceni kistérségben: 16 százalék, a Nyíregyházai kistérségben: 18,1 százalék, a Szolnoki kistérségben pedig 18,4 százalék.



8. ábra Az általános iskola első osztályt sem befejezők a 7 évesnél idősebb népességben



Forrás: Saját szerkesztés Balcsók I. 2006. 141. p. ábrája alapján

Szintén magas, – az országos átlag (26,3%) feletti – a kizárólag 8 osztállyal rendelkezők aránya (27,9%) a régióban.

A középiskolai érettségivel rendelkezők aránya a többi régióhoz viszonyítva az Észak-Alföldön a legalacsonyabb: 16,8 százalék, amely jelentősen alatta marad a 20,6 százalékos országos értéknek. Az érettségizettek aránya a régió megyéi közül Hajdú-Bihar megyében a legmagasabb (17,6%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legalacsonyabb (15,6%). Az érettségivel rendelkezők alacsony mértéke a szabolcsi kistérségeket jellemzi leginkább: a Baktalórántházaiakban 11,1%, az Ibrány-Nagyhalásziakban 11,3%, a Nagykállóiakban 11,6%, a Nyírbátoriakban 12,6%, a Csengeriekben 12,7%, a Fehérgyarmati kistérségben pedig 13,4%. Ezen kistérségekben magas a 8 általános iskolai végzettséggel sem rendelkezők aránya, amely valószínűleg összefüggést mutat az ott élő roma lakosság országos átlagot jelentősen meghaladó arányával. A legtöbben azokban a kistérségekben rendelkeznek érettségi bizonyítvánnyal, ahol a megyeszékhelyek találhatók.

Egyetemi, főiskolai végzettséggel a régióban élők 9 százaléka rendelkezik, mely lényegesen, 3,1 százalékkal marad el az országos átlagtól annak ellenére, hogy a felsőoktatási intézmények száma magas, és az intézményrendszer kiépült. A legjobb mutatókkal Hajdú-Bihar megye rendelkezik (10,8%), a legrosszabb értékkel pedig Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (7,6%). A régió kistérségei közül a legtöbben a Nyíregyházi, a Debreceni és a



Szolnoki, azaz a központi kistérségekben szereztek egyetemi, főiskolai végzettséget. A legkevesebb felsőfokú végzettséggel rendelkező lakos Hajdú-Bihar megyében a Hajdúhadházi kistérségben (3,7%), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a Baktalórántházai kistérségben (3,8%), Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig a belső periferiális helyzetű Kunszentmártoni kistérségben ((5,1%) található.

Összegezve: annak ellenére, hogy az oktatási rendszer az egyik legkiépültebb az Észak-Alföldön, a régió lakosságának iskolai végzettsége minden kategóriában elmarad az országos átlagtól.

A régión belül megfigyelhető Szabolcs-Szatmár-Bereg megye lakosságának jelentős mértékű lemaradása mind a régiós, mind az országos adatokhoz képest. Ennek oka vélhetően az, hogy bár sok gyermek- és fiatalkorú él a megyében, közülük nagyon sok a mélyszegény, többszörösen hátrányos helyzetű családban élő, akik a körülményeikből fakadóan nem tanulnak tovább, és gyakran az általános iskolát sem fejezik be. Ezek között a családok között magas a roma lakosság aránya. Továbbá látható, hogy a megyék központi kistérségeiben, illetve ezek vonzáskörzetéhez tartozó fejlettebb térségekben élők iskolai végzettségi szintje sokkal magasabb, mint a külső- és belső periférián lévő települések lakóié.

Célcsoport-orientált programokkal lenne szükséges mérsékelni a jövőben a legalacsonyabb iskolai végzettségűek hátrányait annak érdekében, hogy a későbbiek folyamán az elsődleges munkaerőpiacon is legyen esélyük az érvényesülésre.

## **6.7 A régióban élők foglalkoztatási jellemzői**

### **6.7.1 A foglalkoztatottak aránya a régióban**

Ma már közismert tény, hogy az Észak-Alföldi régióban 1980 és 2001 között drámai mértékben lecsökkent a foglalkoztatottak aránya: 44,7 százalékról 30 százalékra. A vizsgálat tárgyát képező három év –1980, 1990, 2001– adatait összehasonlítva megállapítható, hogy 1980-ban, 1990-ben és 2001-ben is ez a régió állt az utolsó helyen a foglalkoztatottak arányát tekintve a hazai régiók rangsorában.



## 6. Táblázat

## A foglalkoztatottak arányának változása a régióban (1980-2001)

A foglalkoztatottak aránya a népességen belül (%)			
Megye	1980	1990	2001
Hajdú-Bihar	45,2	41,4	31,6
Jász-Nagykun-Szolnok	46,2	42,6	32,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	43,1	38,5	27,0
<b>Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kistérségek</b>			
Baktalórántházai	40,8	36,3	21,4
Csengeri	40,9	35,7	21,4
Fehérgyarmati	41,9	35,9	22,3
Ibrány-Nagyhalászi	43,2	37,7	24,4
Kisvárdai	43,1	39,8	28,2
Mátészalkai	39,7	35,6	23,9
Nagykállói	44,3	37,8	24,1
Nyírbátori	42,8	35,7	22,1
Nyíregyházai	46,4	42,8	35,7
Tiszavasvári	43,2	38,9	26,6
Vásárosnaményi	40,4	36,1	21,8
<b>Észak-Alföld</b>	<b>44,7</b>	<b>40,7</b>	<b>30,0</b>
<b>Magyarország</b>	<b>47,3</b>	<b>43,6</b>	<b>36,2</b>

Forrás: Saját szerkesztés a KSH népszámlálási adatai alapján

A régiót alkotó megyék közötti összehasonlításban Szabolcs-Szatmár-Bereg megye helyzete tekinthető a legkedvezőtlenebbnek, hiszen mindhárom vizsgált évben itt volt a legalacsonyabb a foglalkoztatottak aránya. Itt találhatók azok a kistérségek, – 1980-ban és 1990-ben a Mátészalkai, 2001-ben pedig a Baktalórántházai, a Csengeri és a Vásárosnaményi – amelyekben a legalacsonyabb volt a foglalkoztatási arány a régió kistérségei közül.<sup>22</sup> Az adatokból jól tükröződik, hogy a kiemelt kistérségeknél különösen, de az összes többi szabolcsi esetben is óriási, esetenként közel 15%-os a lemaradás az országos átlaghoz képest, és közel 10%-os a lemaradás a régiós értékhez viszonyítva is.

<sup>22</sup> Ennek szemléltetésére az alábbi táblázatban a Szabolcs-Szatmár-Beregi kistérségek adatait részletesen is közöljük.



## 6.7.2 Az eltartottak aránya a régióban

7. Táblázat Az eltartottak arányának változása a régióban (%)

Területi egység	1980	1990	2001
Hajdú-Bihar	36,8	33,7	30,9
Jász-Nagykun-Szolnok	34,5	31,5	28,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	39,3	35,2	31,7
Észak-Alföld	37,1	33,7	30,5
<b>Magyarország</b>	<b>32,1</b>	<b>29,5</b>	<b>27,3</b>

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 2001. évi népszámlálási adatai alapján

Az eltartottak arányát 1980-2001 között vizsgálva megállapítható, hogy a régiós érték 37,1 százalékról 30,5 százalékra csökkent huszonegy év alatt, amely jóval magasabb az országos aránynál és a többi régió átlagánál. A vizsgált időszakban a régió megyéi közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében volt a legszámottevőbb ez a változás. Feltételezésünk szerint ez a jelenség összefüggésben van a roma és nem roma származású, kirekesztődéssel veszélyeztetett lakosság magas arányával, akik körében az átlagosnál jóval nagyobb a gyermekvállalási hajlandóság.

8. Táblázat A legmagasabb eltartotti arányú kistérségek az Észak-Alföldön

Év	eltartottak aránya	
	Legmagasabb arányú eltartott népességgel rendelkező kistérségek	Arány (%)
1980.	Hajdúhadházi (HB megye)	40,3
	Karcagi (JNSz megye)	38,5
	Baktalórántházai (SzSzB megye)	41,6
1990.	Hajdúhadházi (HB megye)	35,6
	Karcagi (JNSz megye)	34,4
	Nyírbátori (SzSzB megye)	37,4
2001.	Hajdúhadházi (HB megye)	33,9
	Karcagi (JNSz megye)	30,2
	Baktalórántházai (SzSzB megye)	33,6

Forrás: Saját szerkesztés a 2001. évi KSH népszámlálási adatok, valamint a 2001. évi TEIR adatainak felhasználásával

Amennyiben kistérségi bontásban vesszük górcső alá a népességen belüli eltartottak arányának alakulását, egy év kivételével (1990) azt láthatjuk, hogy mindhárom esetben ugyanazokban a kistérségekben volt a legmagasabb ez az érték. A 2001. évi népszámlálási adatok szerint – amelyek az ismert módszertani problémák miatt fenntartással kezelendők – a Karcagi kistérség kivételével a táblázatban feltüntetett kistérségekben a legmagasabb a roma



lakosság aránya, illetve ezek a társadalmi-gazdasági mutatóik alapján a leghátrányosabb helyzetű kistérségek a régióban. Ennek alapján igazolva látjuk az eltartottak számának alakulása és a halmozottan hátrányos helyzet közötti kapcsolatra vonatkozó megállapításunkat. Azonban az eltartottak arányának csökkenése – a közvélekedéssel ellentétben – a felsorolt kistérségekben is szembeűnő.

6.7.3 Az inaktív foglalkoztatottak aránya a régióban

9. Táblázat A gazdaságilag nem aktív népesség arányának változása (1980-2001)

Területi egység	A gazdaságilag nem aktív népesség aránya (%)		
	1980	1990	2001
Hajdú-Bihar	18,0	23,4	31,8
Jász-Nagykun-Szolnok	19,3	24,8	34,5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	17,6	24,3	35,1
Észak-Alföld	18,2	24,1	33,8
Magyarország	20,6	25,6	32,4

Forrás: Saját szerkesztés a 2001. évi KSH népszámlálási adatok, valamint a 2001. évi TEIR adatainak felhasználásával

A gazdaságilag nem aktív népesség – akik nem sorolhatók be sem a foglalkoztatottak, sem a munkanélküliek közé – aránya a régióban jelentősen változott: amíg 1980-ban és 1990-ben az országos átlag alatt maradt, addig 2001-ben jelentősen meghaladta azt. A vizsgált három időpont által lefedett huszonegy évben Hajdú-Bihar megyében 77%-kal, Jász-Nagykun-Szolnokban 79%-kal, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 100%-kal nőtt a gazdaságilag nem aktív rétegek aránya. Véleményünk szerint az alábbi táblázatban összefoglalt adatokból szemléletesen kirajzolódik az elműlt két évtized foglalkoztatási válságának egyik meghatározó jelentőségű eleme, nevezetesen azon rétegek évtizedről évtizedre egyre növekvő tábora, akik jobbra elérhetetlenné váltak a munkaügyi és foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerek számára.



Év	inaktív népesség	
	legmagasabb arányú inaktív népességgel rendelkező kistérségek	arány (%)
1980.	Berettyóújfalui (HB megye)	19,6
	Kunszentmártoni (JNSz megye)	21,9
	Vásárosnaményi (SzSzB megye)	20,6
1990.	Berettyóújfalui(HB megye)	26,4
	Kunszentmártoni (JNSz megye)	27,8
	Vásárosnaményi(SzSzB megye)	27,8
2001.	Berettyóújfalui (HB megye)	36,7
	Kunszentmártoni (JNSz megye)	39,0
	Csengeri (SzSzB megye)	41,7

Forrás: Saját szerkesztés a 2001. évi KSH népszámlálási adatok, valamint a 2001. évi TEIR adatainak felhasználásával

Érdemes az eltartottak mintájára e kategória esetében kistérségi szinten is szemügyre venni az adatokat. Hasonlóan az eltartottakra vonatkozó adatoknál tapasztaltakhoz, e kategória esetében is az látható, hogy egy kistérség kivételével (Csengeri) mindhárom időpontban ugyanazon három kistérségben a legmagasabb az inaktívak aránya a népességben. A foglalkoztatási programok célzottsága és eredményessége szempontjából továbbgondolásra alkalmas a kirajzolódott szituáció.

Az értékezésnek nem tárgya a munkanélküliség minden egyes aspektusának részletes jellemzése, ezért a továbbiakban a regisztrált munkanélküliekre vonatkozó adatok tükrében tekintjük át az Észak-Alföldi Régió lakosságának főbb jellemzőit.

### 6.8 A munkanélküliség főbb jellemzői a régióban<sup>23</sup>

Az Észak-Alföldi régió mindhárom megyéjében a munkanélküliség hivatalos elismerése (1987) óta az állástalanok aránya folyamatosan meghaladja az országos átlag értékét. 2001. júniusi adatok szerint a munkanélküliek aktív korú népességhez viszonyított aránya Hajdú-Bihar megyében 8,6%, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 7,1%, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 10,4% volt. A régió átlaga 8,9% volt a vizsgált évben, amely 3,1%-kal haladta meg az 5,8%-os országos átlagot. 2001-ben az akkor második leghátrányosabb helyzetű Észak-Alföldi Régióban nyilvántartott munkanélküliek – 85. 069 fő – az országos létszám 23,8%-át tették ki.

<sup>23</sup> Az alfejezet az Excellence Rt. által 2001. évben az Észak-Alföldi régió területfejlesztési koncepciójához és operatív programjához készített helyzetfeltárás felhasználásával készült.



A 2001-ben érvényes területfejlesztési normatívák szerint<sup>24</sup> az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések közül 292 az Észak-Alföldi Régióban volt, a lakónépességnek pedig a 42 százaléka szintén ebbe a kategóriába sorolódott. Nagyon jelentősek a régió belüli területi különbségek e tekintetben is. A 2001. év júniusi adatok alapján a legmagasabb munkanélküliségi mutatók a komádi (14,3%), a csengeri (17,3%), a hajdúhadházi (16,4%), a nyírbátori (14,3) és a kunhegyesi (14, 1%) körzeteket jellemezték. A legkedvezőbb adatokkal a központi körzetek – a debreceni (6,0%), a szolnoki (5,6%), illetve a nyíregyházi (7,3%) rendelkeztek. Megemlítendő még a jászberényi körzet (4,2%), ahol az Electrolux jelentős munkaerőigénye révén szintén kedvezően alakult a mutató. A körzetek adataiban ugyan történtek apróbb hangsúlyeltolódások, de jelentős változás nem következett be az elmúlt években.

A legkedvezőtlenebb adatokkal rendelkező térségek mind periférikus fekvésűek a saját megyéjükön belül: Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyében a határmenti térségek, Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig a Tisza vonalától keletre fekvő belső perifériát alkotó térségek. Ezek a mutatók is rávilágítanak arra a korábban már említésre került jelenségre, hogy a piaczgazdaság alakulása pusztán a földrajzi fekvésük alapján leértékelt bizonyos – az ország középső területeitől távol eső, a nemzetközi áramlási irányokból kieső, tradicionálisan elmaradott – térségeket.

A felsorolt külső tényezőkön túl számos belső adottság is kedvezőtlenül befolyásolja a foglalkoztatottsági helyzet alakulását a régióban. Ezek közül az egyik legfontosabb az előző fejezetben elemzett képzettségi színvonal, amely jelentősen visszaveti a különböző aktív foglalkoztatási programok eredményességét is a régióban.

Az Észak-Alföldi Régióban élők foglalkoztatási helyzetének áttekintése<sup>25</sup> csak úgy lehet teljes, ha külön is szót ejtünk a munkaerő-piaci helyzetüket tekintve is sajátos helyzetben lévő roma kisebbségről. Ma már többnyire közhely, hogy a magyarországi roma emberek helyzete munkaerő-piaci szempontból halmozottan hátrányosnak tekinthető. Az alacsony iskolai végzettségű, szakképzettséggel nem rendelkező cigány emberek számára az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés főként a hátrányos helyzetű régiókban szinte teljes mértékben lehetetlen. Az esetek többségében ezek a munkavállalók még alkalmi

<sup>24</sup> 24/2001. (IV.20) OGY. határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről

<sup>25</sup> A megyei áttekintés a három észak-alföldi megyében működő munkaügyi központok részéről a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság számára készített beszámolók felhasználásával készült.



munkához is nehezen jutnak. A foglalkoztatási szintjük csaknem fele, munkanélküliségi rátájuk három-ötszöröse a nem-roma munkavállalók releváns mutatószámainak. A cigány munkavállalók munkaerő-piaci reintegrációját nehezíti a munkáltatók diszkriminatív, előítéletes attitűdje is.

A következőkben azt tekintjük át, hogy a területileg illetékes munkaügyi szervezetek milyen intézkedésekkel igyekeznek elősegíteni a romák munkaerő-piaci hátrányainak mérséklését.

A megyei munkaügyi központok mindhárom észak-alföldi megyében együttműködési megállapodásokat kötöttek a cigány kisebbségi önkormányzatokkal és egyéb roma érdekképviselői szervezetekkel. Az egyes munkaügyi központoknál külön kijelölt munkatársak felelnek a roma foglalkoztatási programok koordinációjáért. A kirendeltség vezetők diszkriminációellenes képzéseken vesznek részt.

A teljesség igénye nélkül az alábbiakban, megyei bontásban foglaljuk össze a romák munkaerő-piaci reintegrációját elősegítő legfontosabb programokat.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Munkaügyi Központ roma közösségfejlesztő tanfolyamot indít, amely évek óta sikeres kezdeményezésnek bizonyul. Erre a tanfolyamra olyan, legalább alapfokú végzettséggel rendelkező cigány származású emberek kerülhetnek be, akik jó kapcsolatteremtő képességgel rendelkeznek. A képzés célja a cigány célcsoport bevonhatóságának javítása az őket ért problémák megoldásában. Hosszabb távú várható eredménye a kezdeményezésnek, hogy olyan, a roma származású emberek igényeihez alkalmazkodó speciális programokat sikerül kidolgozni, amelyek révén bővülhet a foglalkoztatott cigány emberek aránya.

A Hajdú-Bihar megyében élő roma származású munkavállalókra is igaz az a megállapítás, hogy többségük számára csak az alacsony színvonalú vagy idényjellegű munkák elérhetőek, amelyek közös jellemzője, hogy nagyon alulfizetett állások. Az alacsony iskolai végzettségű cigány munkanélküliek visszavezetése a munka világába problematikus. A munkaügyi központ humánszolgálati reintegráló programok és felzárkóztató képzések keretében próbál segítségére lenni a rászorulóknak. Erre a célra segítő pedagógusi munkakört hoznak létre, akiknek feladatai közé tartozik a tanórán kívüli korrepetálás, a képesség- és készségfejlesztés, rehabilitációs programok vezetése, kapcsolattartás és tehetséggondozás.

A romák felzárkóztatását, többségi társadalmi integrációját nagyban elősegítheti, ha a különböző segítői munkakörökbe egyre több cigány ember kerül be. Ezért rendkívül pozitív és követendő gyakorlat a munkaügyi központ által szervezett roma segéd egészségőr, kisebbségi menedzser, roma polgárőr és vagyonőr képzés.



A teleházakban a kistérségi foglalkoztatás szervező és cigány foglalkoztatás szervezőkön keresztül folyamatos a kapcsolattartás a roma célcsoporttal.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a megye lakosságának (586 ezer fő) a becslések alapján körülbelül 15 százaléka roma származású. A megyei munkaügyi központhoz tartozó tíz kirendeltségi körzetnél nincs olyan körzet, ahol arányuk ne érne el a 10 százalékot. A nyilvántartott munkanélküliek körülbelül egyötöde roma származású.

A megyében Cigány Szakértői Kerekasztal működik, akikkel együttműködési megállapodást kötött a munkaügyi központ. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is van olyan program, amely célzottan romáknak készül, ilyen például a roma közösségfejlesztő asszisztensek képzése. Mivel a munkavállalók megkülönböztetése csak a származásukat önként felvállalókkal szemben lehetséges, így a többi program esetében – családtámogató program, pályakezdő munkanélküli program – a célcsoport kialakításánál szem előtt tartják a szervezők a roma munkanélküliek nagyobb arányban történő bevonását.

A roma munkanélküliek alacsony iskolai végzettségéből fakadó munkaerő-piaci hátrányainak leküzdése érdekében a munkaügyi központ olyan képzéseket indít, ahol lehetőség nyílik az általános iskola befejezésére is, illetve szakképesítést is szerezhetnek a résztvevők.

A munkáltatók felé is különböző kezdeményezésekkel fordult a munkaügyi központ annak érdekében, hogy minél többen alkalmazzanak roma munkavállalókat. Ilyen például a foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás, valamint a járulékátvállalási támogatás, amelyek esetében kedvezőbb elbírálásban részesül az a munkaadó, aki kisebbséghez tartozó munkanélkülieket alkalmaz.

Mindhárom megyére jellemző, hogy a különböző munkaügyi központ által támogatott foglalkoztatási programokban, – így a közhasznú foglalkoztatási programoknál és a közmunka közvetítéseknél – a roma származású munkavállalók foglalkoztatása kiemelkedően magas. A 2003. évi területi statisztikai adatok alapján a régiók közül csak az Észak-Magyarországi Régióban volt magasabb (14.139 fő) a közcélú foglalkoztatásban részt vettek száma, mint az Észak-Alföldön. Az Észak-Alföldi Régióban ilyen típusú foglalkoztatásba bevont 13.322 munkavállaló megyei megoszlása jelentős különbségeket mutat. A vizsgált évben Hajdú-Bihar megyében 3.731, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 3.000 fő vett részt ilyen programokban, ezzel szemben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében csaknem annyian vettek részt a közcélú foglalkoztatási programokban – 6.591 fő –, mint a másik két megyében összesen. Az adatvédelemre vonatkozó szabályozás miatt természetesen nem áll



rendelkezésre adat a roma résztvevők arányáról, de becslések szerint 70-80%-a résztvevőknek ehhez a kisebbséghez tartozik.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a cigányság munkaerő-piaci reintegrációja nem valósítható meg egy adott séma alapján készült program előzetes helyzetfeltárást is nélkülöző adaptációja segítségével. Célcsoportok szerint differenciált foglalkoztatási programokra van szükség, amelyek egy adott csoport hátrányainak a leküzdésében nyújthatnak segítséget. Csak akkor lehet eredményes bármilyen kezdeményezés, ha az a roma segítők, aktivisták és egyéb cigány érdekvédelmi szervezetek rendszeres bevonásán, a velük való folyamatos együttműködésen alapul. Erre mindhárom megyében az egyes szereplők részéről számos pozitív kezdeményezés született, a további eredményes munka érdekében fontos a foglalkoztatáspolitikai innovációk terjedésének fokozottabb elősegítése is.

Az Észak-Alföldi Régióban élők — elsősorban humán ágazatok szempontjából való — jellemzése után levonható az a következtetés, hogy gyakorlatilag minden releváns mutató mentén az országos átlaghoz képest nagyon jelentős hátrányok jellemzik a lakosságot, amely körülmény komoly kihívások elé állítja szociális intézményrendszert. A kérdés az, hogy mennyiben képes kezelni e komplex problémákat a régióban működő ellátórendszer.



## 7. AZ ÉSZAK-ALFÖLDI RÉGIÓ SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZERE

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján a szociális alapellátások formái: az étkeztetés<sup>26</sup>, házi segítségnyújtás<sup>27</sup>, a családsegítés<sup>28</sup>, illetve a törvény 2003. január 1-től hatályos 2001. évi módosításában megjelenő speciális alapellátási feladatok: támogató szolgálat fogyatékos személyek számára, utcai szociális munka és közösségi pszichiátriai ellátás.<sup>29</sup> A dolgozat hátralévő részében az alapellátásokat illetően kiemelten az első három feladatkörrel kívánunk részletesen foglalkozni. A feladatok tartalmából is következik, hogy az alapellátások elsősorban két célcsoportra irányulnak: a hátrányos helyzetű idősekre és a szintén valamilyen szempontból deprivált gyermekekre. Ezért a további elemzés tágabb kontextusba helyezéséhez elengedhetetlen e két fentiekben említett célcsoport részletesebb jellemzése az Észak-Alföldi Régió vonatkozásában.

### 7.1 Idősek szegénysége

A nyugdíjrendszer sajátosságainak – főként a megállapítási szabályoknak – köszönhetően a nyugdíjasok körében a rendszerváltást követően a jövedelmi egyenlőtlenségek nem nőttek olyan mértékben, mint az aktív korú népesség esetében. Általános megállapításként azonban megfogalmazható, hogy a szegénység viszont egyre inkább érinti

---

<sup>26</sup> **Étkeztetés** keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkeztetéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguknak, illetve eltartottjaiknak tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. Módszertan. 169.o.

<sup>27</sup> **Házi segítségnyújtás** keretében kell gondoskodni azokról a személyekről, akik otthonukban önmaguk ellátására saját erőből nem képesek, és róluk nem gondoskodnak; valamint azokról a gyermekekről, aki részére nappali vagy bentlakásos intézményekben történő állandó vagy időszakos ellátás nem biztosítható, és a szülők a gyermek napközbeni ellátását nem vagy csak részben tudják biztosítani. Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. Módszertan. 169.o.

<sup>28</sup> **Családsegítés:** a szociális és mentálhigiénés problémák miatt veszélyeztetett, illetve krízishelyzetbe került személyek, családok életvezetési képességének megőrzésére, az ilyen helyzethez vezető okok megelőzésére, valamint a krízishelyzet megszüntetésének elősegítésére irányuló alapellátás. Forrás: Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. Módszertan. 169.o.

<sup>29</sup> Ez utóbbi alapellátási formák részletesebb elemzésére azért nem térünk ki, mert a törvényalkotó 2008. december 31-ig írta elő ezen ellátási típusokra vonatkozóan a biztosítási kötelezettséget a települések számára. Ebből következően a legtöbb településen még nem teremthették meg e speciális alapellátások biztosításának feltételeit.



ezt a korosztályt is. Egyes vizsgálatok szerint az idősök három százalékának élelemre sem jut elég jövedelme, és csak 12 százalékuk engedheti meg magának, hogy alkalmanként néhány drágább terméket vásároljon.

1990-2002 között a nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülők aránya 22 százalékkal nőtt. A korhatár alatt nyugellátásban részesülők számában ennél jóval nagyobb nagyságrendű a növekedés, hiszen 379 ezer fővel emelkedett a számuk a vizsgált időszakban. Ez utóbbi csoportnál a 90-es évek elején következett be ez a hirtelen létszámnövekedés, amely egyértelműen annak tudható be, hogy többségük ilyen módon talált menedékre a munkaerőpiacon bekövetkezett bizonytalanságok elől.

Az idősök elszegényedését fokozta, hogy 2001-ben a nyugdíjak és nyugdíjszerű keresetek reálértéke az 1990. évinek csak 81 százaléka volt. A reálkeresetek esetében ez az arány 94 százalék volt ugyanebben az évben.

A kutatások szerint az időskorúak jövedelmi különbségeinek kialakulásában elsősorban az iskolai végzettségnek van meghatározó szerepe. Az inaktívvá válás előtti munkaerő-piaci státusz és a lakóhely településtípusa egyaránt 27-27 százalékban befolyásolja a jövedelem alakulását (MÓZER P. 2003).

A fentiek alapján az időskorúak között a leginkább veszélyeztetettek az alacsony iskolai végzettségű, korábban kedvezőtlen munkaerő-piaci státusszal rendelkező, községben vagy kisvárosban élő nyugdíjasok.

A különböző nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásban részesülők számát tekintve az adatok azt tükrözik, hogy a vidéki régiók közül az Észak-Alföldön részesülnek ilyen ellátásokban a legtöbben. A vidéki régiók közül itt a legmagasabb a korhatár alatti rokkantsági nyugdíjasok száma is, amely köztudottan az egyik legelterjedtebb formája volt a munkaerő-piaci krízisből való menekülésnek az ország válságövezeteiben. Kiemelkedően magas a megváltozott munkaképességűek járadékában részesülők aránya is, az egész országban ilyen juttatásban részesülők közel egyharmada ebben a régióban él. Ez a jelenség is elsősorban a 90-es évek elején bekövetkezett válság, és az akkoriban tömegesen alkalmazott túlélési stratégiák következménye.

A megyék közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megye áll az élen, csaknem minden kategóriában. Szembetűnő az adatok alapján, hogy rendkívül magas a rokkantsági nyugdíjasok és a megváltozott munkaképességűek aránya, amely a megyét ért munkanélküli sokk ismeretében nem meglepő.



11. Táblázat A nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülők az ellátás típusa szerint

Régió	Nyugdíjas, nyugdíjszerű ellátásban részesült összesen	Öregségi és öregségi jellegű nyugdíjas	Korhatár alatti rokkantnyugdíjas	Saját jogú	Hozzá tartozó i nyugdíjban részesült	Megváltozott munkaképességűek járadékai
Közép-Mo.	816.192	620.660	100.348	721.008	54.662	27.121
Közép-Du.	311.221	211.609	41.513	253.122	32.040	16.290
Nyugat-Du.	275.650	194.539	31.086	225.625	29.438	10.953
Dél-Du.	315.121	190.519	51.685	242.204	30.643	31.408
Észak-Mo	406.436	247.624	65.691	313.585	44.724	35.735
Észak-A.	481.479	250.370	89.778	340.148	58.384	63.816
Dél-A.	445.732	261.826	81.122	342.948	44.991	36.876
<b>Magyarország</b>	<b>3.051.831</b>	<b>1.977.147</b>	<b>461.493</b>	<b>2.438.640</b>	<b>294.882</b>	<b>222.199</b>

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 2004. januári területi statisztikai adatok felhasználásával

Az idősök szegénységére vonatkozóan a legtöbb információt a nyugdíjak összege hordoz. A 481.479 nyugdíjban és nyugdíjszerű ellátásban részesülő észak-alföldi lakos közül a legtöbben a 20.000-24.999, illetve a 45.000-49.999 Ft összegben részesülő kategóriához tartoznak, amely önmagában nagyon szűkösen nyújt fedezetet a megélhetésre. A nyugdíjak összege a régiós átlag alapján csaknem 5000 Ft-tal alacsonyabb, mint az országos átlag, a rokkantsági nyugdíjak esetében ez a különbség valamivel kevesebb, 3.000 Ft. A legtöbb ellátás összege ebben a régióban a legalacsonyabb az országos átlaghoz képest, amely halmozottan hátrányos helyzetet teremt az időskorúak többsége számára.

Összegezve: a fenti tendenciákból látható, hogy a nyugdíjrendszeren belüli korengedményes nyugdíjformák, például a korhatár alatti rokkantnyugdíj, illetve az elő- és korengedményes nyugdíj, valamint a különböző nyugdíjszerű ellátások nagyon jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy a rendszerváltás után tömegesen megszűnt munkahelyek okozta munkaerő-piaci krízist a társadalom tünetileg kezelje. Jól látszik ez abból is, hogy éppen a legkedvezőtlenebb foglalkoztatási helyzetben lévő Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében éltek a legtöbben a felsorolt áthidaló lehetőségekkel. Sajnos azonban ezek a juttatások, alacsony mivoltuk miatt rendkívül szűkös megélhetést tesznek csak lehetővé emberek tízezrei számára.

Az Észak-Alföldi Régióban nagyon magas azok aránya is, akik korábban nem szereztek megfelelő szolgálati időt, – például napszámosként dolgoztak – ezért nem



jogosultak az ellátásokra. Többségük rendkívül rossz körülmények között, súlyos nélkülözések közepette él.

## 7.2 A gyermekszegénység jellemzői az Észak-Alföldön

A társadalmi kirekesztés jelenségének vizsgálata során manapság már egyre több szó esik a gyermekszegénységről, amelyet mind a probléma kiterjedtsége, mind pedig az a tény indokol, mely szerint ennél a korosztálynál áll fenn leginkább a tartós szegénység kockázata. Azonban olyan vizsgálat, amely kifejezetten a gyermekek szegénységét állítja a fókuszba, még mindig kevés van. Általában az adott család, a háztartás egészének sajátosságai alapján vonnak le a társadalomkutatók következtetéseket a gyermekek helyzetére vonatkozóan is. Az azonban kétségtelenül igaz, hogy a gyermekek életkörülményeit alapvetően szüleik egzisztenciális helyzete befolyásolja leginkább (DARVAS Á.-TAUSZ K. 2002).

A rendszerváltást követően nem csak az időskorú korosztály helyzete romlott drámaian, hanem a gyermekeké is. Ez a jelenség elsősorban a 90-es évek elején bekövetkezett munkaerő-piaci válság következménye, amikor családok tízezreinek helyzete vált a szülők munkanélkülivé válása miatt kilátástalanná. Ezt súlyosbította az a tény is, hogy a különböző családtámogatást célzó ellátások is jelentősen veszítettek reálértékükből a nyugdíjakhoz hasonlóan.

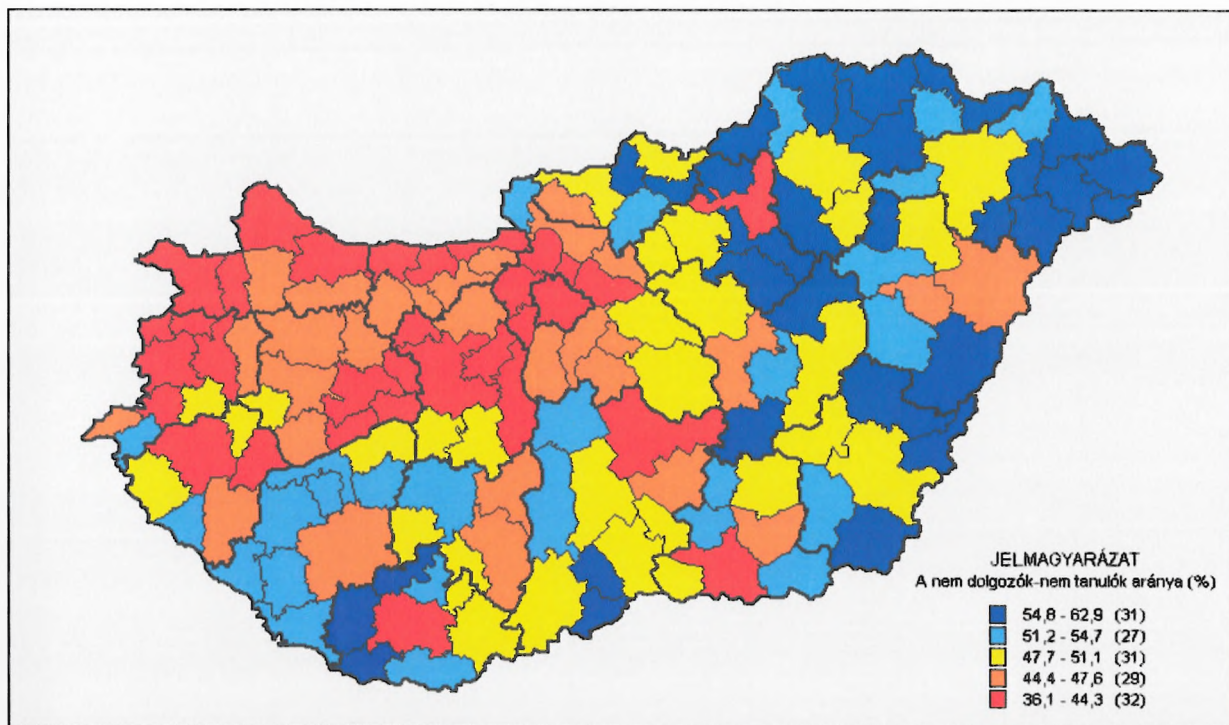
A gyermekszegénység kialakulása mögött számos ok húzódik meg, elsősorban demográfiai ismérvek, a szülők munkaerő-piaci státusza és a lakóhely típusa. A kutatások rávilágítottak arra is, hogy a gyermekeknél a hátrányos helyzet, a szegénységi kockázat kialakulásában nagy szerepet játszik a roma kisebbséghez tartozás ténye is.

Megállapítható továbbá, hogy egy-egy családban a gyermekek számának növekedésével jelentősen nő a szegénység kockázata.

A legtöbb, többszörösen hátrányos helyzetű gyermek olyan családban él, ahol nincs aktív kereső a szülők között, ezért az egyetlen bevételi forrást a szociális transzferjövedelmek jelentik. Ez több aspektusból is rendkívül kedvezőtlen helyzet, hiszen ilyen szituációban a gyermek nem lát mintát a rendszeres munkavégzésre, a családnak beszűkülnek a társadalmi kapcsolatai, nincs olyan kapcsolati tőkéje, amely segítséget jelenthetne számukra a holtpontról való elmozduláshoz. Olyan függőségi rendszerben szocializálódik a gyermek, ahol a mintaadó szülők is folyamatosan kiszolgáltatott helyzetben vannak.



9. ábra A nem dolgozók-nem tanulók aránya a teljes népességen belül (%)



Forrás: Saját szerkesztés Balcsók I. 2006. 122.p. alapján

A gyermekkor, és az ebben a korban való nélkülözés azért is különösen súlyos trauma a gyermekek számára, mert az ilyenkor elszenvedett hiányok pótlására később nincs lehetőség. Köztudott, hogy a gyermek testi és lelki fejlődése szempontjából milyen meghatározó jelentőségű a gyermekkor, hiszen például az egészséges környezetben növekedés hiánya egész életére hátrányos helyzetet eredményezhet számára. A mentális és fizikai környezetet pedig alapvetően az befolyásolja, hogy a szülők milyen mértékben nélkülöznek. A halmozott hátrányok főként a többgyermekes családok jellemzői. Az azonban tévhit, hogy ez a probléma elsősorban a roma népesség körében fordul csak elő. Az ilyen típusú szegénységben élő gyermekek 75 százaléka nem roma származású.

A jövedelmi szegénységben leginkább az aprófalvakban és községekben élő gyermekek az érintettek, főként a külső és belső perifériákhoz tartozó kistérségekben. Ezek a gyerekek többnyire nagyon alacsony komfortfokozatú lakásokban élnek, gyakran nagy távolságra a településközpontoktól.

Az Észak-Alföldi Régióban, főként Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, magas azon roma származású gyermekek aránya, akik a szülők tartós munkanélküli státusza miatt rendkívül kedvezőtlen körülmények között nevelkednek. A roma származású gyermekeknek háromnegyede inaktív családokban nő fel, ahol a legalapvetőbb szükségletek kielégítése is nagyon nagy nehézséget jelent a szülők számára.



A gyermekszegénység mértékéről területi szinten átfogó képet ad a kiegészítő családi pótlékot<sup>30</sup> igénybevevők száma. A támogatásban részesülők arányának területi különbségeit szemlélteti az alábbi táblázat:

12. Táblázat      A kiegészítő családi pótlék felhasználásának jellemzői (2002)

Régió	Támogatásban részesülők aránya a 0-18 éves korosztályon belül	Támogatott családok aránya az összes családon belül
Dél-Alföld	30,9	14,2
Dél-Dunántúl	30,9	15,7
Észak-Alföld	45,3	21,4
Észak-Magyarország	36,2	17,8
Közép-Dunántúl	31,6	8,9
Közép-Magyarország	35,5	6,5
Nyugat-Dunántúl	31,4	7,3
<b>Magyarország</b>	<b>33,1</b>	<b>12,5</b>

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

A támogatásban részesülők aránya a 0-18 éves korosztályban kiemelkedően magas az Észak-Alföldi Régióban. A probléma súlyosságára utaló tény, hogy a még szintén összetett társadalmi-gazdasági hátrányokkal sújtott Észak-Magyarországi Régióhoz képest is közel 10% a különbség. Kistérségi bontásban is górcső alá vettük a támogatásban részesülők arányát, amely alapján megállapítható, hogy a külső és belső perifériákon jellemzően még a rendkívül kedvezőtlen régiós átlaghoz képest is jóval magasabb, az esetek többségében 55% felett van<sup>31</sup> azon fiatakorúak aránya, akik szociális helyzetük alapján kiegészítő családi pótlékban részesülnek. Kétségtelen, hogy ezek a hátrányok leginkább Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kumulálódnak, hiszen a kiegészítő családi pótlékban részesülő családok csaknem fele ebben a megyében él.

A támogatott családok arányát tekintve is kiemelkedően magas az észak-alföldi adat. Ha a támogatott családok arányát az összes családhoz képest vizsgáljuk, látható, hogy az

<sup>30</sup> A kiegészítő családi pótlék elnevezést az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény a rendszeres gyermekvédelmi támogatás elnevezésre változtatta.

<sup>31</sup> A legmagasabb értékekkel rendelkező kistérségek a következők: Hajdúhadházi kistérség: 58,2%, Tiszafüredi: 53%, Baktalórántházai: 55,4, Fehérgyarmati: 57,9%, Nyírbátori: 55,4, Vásárosnaményi: 55,4.



Észak-Alföldi Régióban csaknem 10%-kal haladja meg az országos átlagot a kiegészítő családi pótlékban részesülő családok aránya. Kistérségi bontásban hasonló képet kapunk, mint az előző adatsor esetében. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei és Hajdú-Bihar megyei határmenti kistérségekben<sup>32</sup>, illetve Jász-Nagykun-Szolnok megye belső periferiáin minden harmadik család jogosult a kiegészítő családi pótlékra, ami szintén a gyermekszegénységgel veszélyeztetettek rendkívül magas arányát tükröző adat.

### **7.3 A szociális ellátórendszer jellemzői ellátási területenként**

#### **7.3.1 Idősellátás az Észak-Alföldi Régióban<sup>33</sup>**

Az Észak-Alföldi régió mindhárom megyéjében emelkedett az egyedülálló idősök aránya a rendszerváltást követő másfél évtizedben. Az előregedési folyamat egyik sajátossága, hogy egyre nagyobb az egyedülálló idős nők aránya a populáción belül. Az egyszemélyes háztartások növekvő száma, valamint a családi kötelékek ezzel párhuzamosan zajló meggyengülése és a helyi közösségépítés fokozatos háttérbe szorulása miatt az idősellátás terén is egyre inkább felértékelődik a szociális szféra szerepe. Az előbbieken alapján nem véletlen, hogy az időskorúak ellátásának biztosítása mindhárom megyében a szociálpolitikai fejlesztési célok megfogalmazásakor prioritást élvez. Régiós szinten elmondható, hogy az elmúlt években elsősorban a tartós bentlakásos és az átmeneti ellátások terén történt fejlődés, míg az alap- és nappali ellátások fejlesztését illetően stagnálás következett be. Jellemző továbbá, hogy az idős-ellátórendszerben mérséklődött az állami szféra dominanciája, egyre markánsabb a civil, a magán- és az egyházi szféra szerepvállalása.

Az alapellátások biztosítása elsősorban Szabolcs-Szatmár-Bereg megye aprófalvas térségeiben ütközik nehézségekbe, a másik két megyében a nagyobb átlagos településnagyság miatt kedvezőbb az ellátási lefedettség. A szabolcsi helyzetet tovább nehezíti, hogy a megye kedvezőtlen közlekedési infrastrukturális adottságai miatt számos időskorú lakos számára nagyon problémás a megyeszékhelyen, illetve a kistérségi központokban működő szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás, ezért felértékelődik a települési szinten igénybe vehető szolgáltatások elérhetősége.

<sup>32</sup> A legmagasabb értékekkel rendelkező kistérségek a következők: Hajdúhadházi: 33,9%, Baktalórántházi: 34,5%, Csengeri: 30,6%, Fehérgyarmati: 33,3%, Nagykállói: 30,7%, Nyírbátori: 30,2, Tiszafüredi: 28,3%.

<sup>33</sup> A fejezet bizonyos részeihez a megyei szolgáltatástervezési koncepciókat használtuk fel.



### 7.3.1.1 Házi segítségnyújtás

Az idősellátó intézményrendszer egyik fontos eleme a házi segítségnyújtás, amely azért kiemelten fontos szolgáltatás, mert az önmaga ellátására már képtelen idős emberek úgy kapnak segítséget, hogy közben nem szakítják ki őket a megszokott környezetükből. Négy éves időintervallumban vizsgáltuk meg, hogy hogyan alakult az igénybevevők száma a régióban. A rendelkezésre álló területi adatok szerint 1998-2002 között Jász-Nagykun-Szolnok megyében nőtt a leginkább – négy év alatt 71 fővel – az ellátást igénybevevők száma. Hajdú-Biharban 50 fővel nőtt az intézményrendszerbe bekerült idős emberek létszáma, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében ugyanezen időszak alatt nem túl jelentős mértékben, négy fővel csökkent ez az érték. Azonban a megyén belüli különbségek nagyon jelentősek, a kistérségek közül az igénybevevők számában a legnagyobb mértékű csökkenés a halmozottan hátrányos helyzetű Baktalórántházai kistérségben következett be, ahol négy év alatt 317 fővel kevesebben vették igénybe a szolgáltatást. Ez utóbbi tendencia valószínűleg az ellátást megfizetni képes idős korúak egyre csökkenő arányának, az elszegényedésnek a következménye.

Az ellátásokhoz való hozzáférés minőségéről a következő táblázat adatai is értékes információkat hordoznak.

**13. Táblázat      A házi segítségnyújtás adatai területi egységenként, 2003.**

<b>Régió</b>	<b>Tízezer 60 éven felüli lakosra jutó ellátott</b>	<b>Az egy gondozóra jutó ellátottak száma</b>	<b>Szakképzett gondozók aránya a gondozást ellátók közül</b>
<i>Közép-Magyarország</i>	145	5,3	0,63
<i>Közép-Dunántúl</i>	198,9	5,6	0,48
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	199,1	5,7	0,42
<i>Dél-Dunántúl</i>	212,1	7,4	0,49
<i>Észak-Magyarország</i>	265,4	6,8	0,45
<i>Észak-Alföld</i>	272,8	5,7	0,41
<i>Dél-Alföld</i>	216	4,8	0,40
<b>Ország összesen</b>	<b>205,7</b>	<b>5,7</b>	<b>0,48</b>

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

Az Észak-Alföldi régióban a 10.000 lakosra jutó ellátotti arány jelentősen meghaladja az ország minden más régiójának értékeit, ami az idős szegények országos átlagot jelentősen meghaladó arányának a következménye. Vélhetően az ellátás megszervezése szempontjából



viszonylag kedvező településszerkezetnek tudható be, hogy az egy gondozóra jutó ellátottak száma éppen az országos átlaggal azonos. Ezt sejtetik a hátrányos helyzetű aprófalvas régiók adatai, ahol viszont jóval több ellátott jut egy gondozóra, mint az Észak-Alföldön. A megyék közötti jelentős területi különbségekre utaló tény viszont, hogy amíg a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a 229 településből 99 településen (43%) nem biztosított a házi segítségnyújtás, addig Jász-Nagykun-Szolnok megyében 93 százalékos a települési lefedettség. Az ellátás mennyiségileg a területi különbségek ellenére is megfelelőnek minősíthető, az viszont a minőség szempontjából aggodalomra ad okot, hogy az Észak-Alföldi régióban a második legalacsonyabb a szakképzett gondozók aránya.

#### 7.3.1.2 Étkeztetés

Az alapellátások közül az étkeztetés jóval elterjedtebb ellátási forma, mint a házi segítségnyújtás, de ez esetben is érvényesül az urbanizációs lejtő hatása, azaz minél kisebb egy település, annál kevésbé biztosított a rászorulóknak számára az ellátás.

A régióban az étkeztetést igénybevevők száma 1998-2002 között minden megyében nőtt. Leginkább Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében emelkedett ez a szám, ugyanis 131 százalékos a vizsgált négy évben a növekedés mértéke. A kistérségek közül a Tiszavasvári kistérségben nőtt legnagyobb arányban a szociális étkeztetésben részesülők száma, hiszen ott mintegy 270 százalékkal többen vették igénybe a szolgáltatást, mint 1998-ban.

Országos viszonylatban a két leghátrányosabb helyzetű régióban, Észak-Magyarországon és az Észak-Alföldön nőtt az étkeztetést igénylők száma. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy országos viszonylatban szociális étkeztetésben foglalkoztatottak közel fele a két régióban dolgozik.



14. Táblázat A szociális étkeztetés adatai területi egységenként (2003)

Régió	Tízezer 60 éven felüli lakosra jutó ellátott	A foglalkoztatottak száma
Közép-Magyarország	383,7	325
Közép-Dunántúl	457,2	151
Nyugat-Dunántúl	535,4	215
Dél-Dunántúl	495,7	223
Észak-Magyarország	695,1	450
Észak-Alföld	597,3	554
Dél-Alföld	425,6	112
<b>Ország összesen</b>	<b>492,8</b>	<b>2030</b>

Azonban csakúgy, mint a házi segítségnyújtás esetében, a szociális étkeztetés biztosítása terén is jelentősek a területi különbségek a régiót alkotó megyék között. Jász-Nagykun-Szolnok megyében nagyon jól kiépült ez az ellátási forma is, hiszen a települések 98 százalékában biztosított az időskorúak számára az étkeztetés, ezzel szemben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a 229 településből 90-en nem biztosított az ellátás. A megyei szolgáltatástervezési koncepciók készítői által gyűjtött adatok alapján megállapítható, hogy a külső periférián fekvő településeken hiányzik leginkább az ellátás az önkormányzatok forráshiánya és a lakosság alacsony fizetőképessége miatt.

A két, rászoruló időseket segítő alapellátási formáról a szociális statisztikai adatok tükrében elmondható, hogy minél alacsonyabb lélekszámú egy település, annál nagyobb a tízezer 60 éven felültre jutó ellátott aránya, viszont annál kevesebb az őket ellátó gondozók száma. Ebből fakadóan a segítők leterheltsége az aprófalvas hátrányos helyzetű térségekben a legnagyobb, amely kedvezőtlenül befolyásolja az ellátás minőségét. Az esetek többségében többnyire kizárólag a fizikai szükségletek biztosítására korlátozódik a segítségnyújtás, és nagyon kevés idő jut az elesett, magányos idősök számára a családi gondoskodás hiányából fakadó mentális értelemben vett segítségre. Ezt hátráltatja az a körülmény is, hogy minél kisebb egy település, annál nagyobb a szakképzetlen gondozók aránya.

#### 7.3.1.3 Kistelepülések és/vagy tanyák, speciális adottságú települések szociális ellátása

Az apró-és törpefalvas, valamint a tanyás térségekben elsősorban az idős emberek számára biztosítandó alapellátások fontos szereplői a falu- és tanyagondnokok. Az általuk



biztosított alapellátások aránya a megye településszerkezeti adottságaiból fakadóan Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legmagasabb, de foltokban Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun-Szolnok megyében is találunk falu- és tanyagondnoki szolgálatot biztosító településeket. Előfordulásuk főként a belső perifériákhoz tartozó, de kiterjedt külterülettel rendelkező falvakban, illetve néhány zsáktelepülésen jellemző.

A falugondnokok tevékenységét "A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről" szóló 1/2000. (I.7.)SZCSM rendelet határozza meg. A falugondnoki tevékenység célja többek között a települési hátrányok csökkentése, az életfeltételek javítása és a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás elősegítése. A falugondnokoknak fontos szerepük lehet a helyi társadalmak, az ott folyó helyi közösségi élet, valamint a civil szféra megerősítésében is, amelyek kulcsfontosságú területek a kirekesztődés mérséklése szempontjából is. Főként a magányos idősök lakta aprófalvakban a falu- és tanyagondnokok által kifejtett mentálhigiénés gondozásnak óriási szerepe van az ott élők lelki és testi egészsége szempontjából.

Amint ez a régióban is megfigyelhető, a szolgálatok elsősorban az előregedett és elszegényedett népességű, rossz közlekedési lehetőségekkel bíró, az alapellátásokat biztosító intézményektől messze eső térségekben épültek ki.

Hajdú-Bihar megyében 1994-ben indult az első falugondnoki szolgálat, egy 2003-as adat szerint jelenleg 21 településen működnek falu- és tanyagondnokok, Jász-Nagykun-Szolnok megyében viszont mindössze 8 településen látják el a szociális alapellátás feladatait ilyen szakemberek.

A sajátos településszerkezetből fakadóan – ahogy erre már korábban utaltunk – a legtöbb településen (63) Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működik falugondnoki szolgálat. Az első szolgálat 1998-ban kezdte meg működését Szabolcsban.

Örvendetes jelenség, hogy minden megyében megindult a hálózatosodás a falugondnokok között, különböző ernyőszervezetekbe tömörülve rendszeresek a szakemberek közötti tapasztalatcserék, fórumok és egyéb közösségépítő találkozók.

#### 7.3.1.4 Idősök nappali ellátása, idősklub

A szociális és mentális támogatásra szoruló, önmagukat csak korlátozottan ellátni képes idősök számára meghatározó közösségi tér a nappali ellátást biztosító idősök klubja. Ez az intézménytípus bár nem tartozik az alapellátások közé, a kirekesztődés mentális következményei szempontjából kiemelt fontosságú intézménynek tartjuk. Elsősorban azokon a településeken, ahol korlátozottan fordulnak elő a szabadidő kulturált eltöltésére alkalmas



intézmények, kiemelt fontosságú az idősök nappali ellátását biztosító klubok léte. Az Észak-Alföldi Régióban 1998-2002 között 774 fővel, 111 százalékkal nőtt az idős klubokban ellátottak száma. Kiugróan magas a növekedés Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, itt 485 fővel nőtt az igénybevevők létszáma, amelyet követett az intézményrendszer bővülése is, hiszen 11 új klub kezdte meg működését a vizsgált időszakban.

A férőhely-kihasználtság mindhárom megyében hasonlóan alakult, 102-103 százalékos, ez megfelel a 101 százalékos országos átlagnak. A szakember ellátottság is megfelelő, és a klubokban dolgozók között a szakképzett dolgozók aránya is kellő háttérrel biztosít a tartalmas időtöltésre az oda látogató rászorultak számára.

Összegezve: az intézményrendszer többé-kevésbé próbál reagálni a megnövekedett igényekre, főként Szabolcs-Szatmár-Bereg és Jász-Nagykun-Szolnok megyében, ezért ezen az ellátási típuson belül túlsúlyfoltosság nem tapasztalható. Azonban a látszólag pozitív képet árnyalja, hogy a törvény csak a 2000 fő felett lakosságszámmal rendelkező települések számára írja elő az idős klubok működtetési kötelezettségét, tehát az aprófalvas vidékeken teljes mértékben hiányzik ez az ellátási forma. Mindez annak ellenére van így, hogy egy ilyen intézményre éppen a kistelepüléseken lenne a legnagyobb szükség az egyre inkább gyengülő közösségi kohézió megerősítése, megmentése érdekében.

### 7.3.2 A családsegítés fő jellemzői az Észak-Alföldi Régióban

A családsegítő szolgáltatás célja, hogy a települési önkormányzat működési területén élő szociális és mentálhigiénés problémák miatt veszélyeztetett, illetve krízishelyzetbe került személyek, családok életvezetési képességének megőrzését, az ilyen helyzethez vezető okok megelőzését, valamint a krízishelyzetek megszüntetését elősegítse.

Az Észak-Alföldi Régiót alkotó megyékben a szociális szolgáltatástervezési koncepciók adatai szerint ez a legkiépítetlenebb alapellátási forma. Ezt a megállapítást alátámasztják a statisztikai adatok is, amelyek szerint 2003-ban Hajdú-Bihar megyében a települések 70,7%-a, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 65,4%-a, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében viszont csupán 34,9%-a biztosította a családsegítést. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy csak ennyi településen érhető el a szolgáltatás, hiszen sok esetben egy-egy önkormányzat intézményfenntartó társulás keretében biztosítja a családsegítést, bár az Észak-Alföldi Régióban van erre a legkevesebb példa a településszerkezeti sajátosságoknak köszönhetően.

A családsegítő szolgáltatások hiánya azért kedvezőtlen tény, mert a szolgálatok által biztosítandó megelőző tevékenység jelentősen csökkenthetné a krízishelyzetbe kerülő



személyek, családok arányát, amelynek következtében mérséklődhetne az ilyen típusú problémák kezelésére szakosodott intézmények leterheltsége is.

A kirekesztődést érintően mind a megelőzés, mind a hátrányos helyzetből fakadó következmények kezelése terén kulcsfontosságú szerepe van a családsegítésnek, mint alapellátásnak. Az Észak-Alföldi Régióban a szolgálatok területi sajátosságainak mélyrehatóbb elemzését segíti egy országos vizsgálat eredménye is, amely a releváns intézmények kérdőíves lekérdezésen és statisztikai adatok elemzésén alapul. A kutatást Ladányi Erika és Forrai Erzsébet, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet két munkatársa végezte.<sup>34</sup>

A vizsgálat időpontjában Hajdú-Bihar megyében 62, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 63, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig 82 családsegítő szolgálat működött. A mintába került intézmények közül mindhárom régiót alkotó megyében a 2-5000 fő közötti lakosságszámmal rendelkező települések adják a leggyakrabban a családsegítő szolgálatok székhelyét, apró- és kistelepülések elvétve szerepeltek a mintában, mint ezen alapellátások székhely települései.

A hivatkozott vizsgálat is igazolta azt a feltevésünket, hogy a családsegítésre vonatkozó elemzéseknel fontos a szolgáltatás székhelyeként funkcionáló településen túl az ellátási terület megismerése is, hiszen a kutatás mintájába bekerült szolgáltatók is átlagosan kétszer annyi települést látnak el. Így országos viszonylatban a területi lefedettség körülbelül 75%-os, amely nem kielégítő arány egy alapellátás esetében.

Ennél az ellátási formánál is érzékelhető a települési lejtő hatása, azaz minél kisebb egy település, annál valószínűbb, hogy nem biztosítja a családsegítést. Ez az aprófalvas periferián élők szempontjából jelentős hátrány. Amint már korábban utaltunk rá, az Észak-Alföldön kiugróan magas a csupán egy településen tevékenykedő szolgálatok aránya.

A kirekesztődés területi aspektusa szempontjából is fontos kérdés, hogy a szolgálatok ellátási területén léteznek-e szociális szempontból homogénnek tekinthető területek.<sup>35</sup> A válaszadók egyharmadánál létezik ilyen homogén ellátási terület. Az Észak-Alföldön a megkérdezettek szerint a homogén területek 40%-a gazdag negyed, 5,3%-a tisztviselőtelep,

<sup>34</sup> A lekérdezés 2003 tavaszán zajlott, amikor is 1058 családsegítő szolgálat működött az országban 966 településen. A kutatási mintába 269 településről 278 szolgáltatást nyújtó által kitöltött kérdőív került be, tehát az országban működő családsegítők 26,3%-a. Tehát az elemzést ezen információk tükrében szükséges értelmezni. Az Észak-Alföldön működő családsegítő szolgálatoknak a 30%-a került a mintába.

<sup>35</sup> A homogén kifejezés az alábbi öt területtypust fedett le: gazdag negyed, tisztviselőtelep, munkásnegyed, szegénynegyed, romatelep.



25,3%-a munkásnegyed, 47,6%-a szegénytelep, és 78, 3%-a romatelepe. Ez utóbbi típus előfordulása a kétezer fő alatti lakosságnagyságú településeken a leggyakoribb. A szegénynegyedek előfordulása viszont a 20-50 ezer fő közötti városokban a legtipikusabb a kérdőívet kitöltők szerint.

A kirekesztődés észak-alföldi jellemzőinek minél alaposabb megismeréséhez fontos adalék, hogy a megkérdezettek szociális szempontból az ellátási területükön mit tartanak a legsúlyosabb problémának. Az Észak-Alföldön a válaszadók 83,9%-a a munkanélküliséget, 33,9%-a az alacsony jövedelmeket, a szegénységet. Legkevésbé problematikusnak a szociális lakások hiányát, illetve a lakhatást tartották, ami a romatelepek markáns jelenlétének ismeretében némi ellentmondást tükröz. Amennyiben a jelzett problémákat települési kategóriák szerint vizsgáljuk, látható, hogy a munkanélküliség leginkább az 500 fő alatti, az alacsony jövedelem a 10-20 ezer fő közötti, a szociális lakások hiánya pedig a 20-50 ezer fő közötti lakosságszámú településeken problematikus. A válaszokból az rajzolódik ki, hogy minél kisebb egy település, annál halmozottabban jelentkeznek a különböző szociális problémák.

Fontos kérdés témánk szempontjából az is, hogy a megkérdezettek fejlettség alapján hogyan kategorizálják a szolgálatok ellátási területét. A válaszadók leginkább az 1000 fő alatti településeket illették az elmaradott jelzővel, míg a dinamikusan fejlődő minősítést a 100.000 fő feletti városoknak adták. Régiós összehasonlításban a legelmaradottabbnak az észak-alföldi családsegítők minősítették az általuk ellátott térséget.

Családsegítő szolgáltatást többféle szervezeti formában lehet működtetni, hiszen fenntartó lehet a települési önkormányzat, önkormányzati társulás, alapítványok, egyesületek és gazdasági társulások. Az Észak-Alföldi Régióban a mintába került társulások 91,2%-ánál települési önkormányzat tölti be ezt a szerepet (ez közel 10%-kal meghaladja a 82, 7%-os országos átlagot), 4,8%-ánál alapítvány, és csupán 1,6%-nál fenntartó társulás vagy gazdasági társaság. Az esetek több mint 90%-ában a fenntartó és a működtető azonos.

A kirekesztődés kezelése szempontjából is fontos kérdés, hogy mikor épült ki a szolgáltatás egy adott régióban. Az Észak-Alföldön a szolgáltatások 12, 9%-a működött csupán 1993, tehát a szociális törvény életbelépése előtt. Minimális arányban jöttek létre családsegítő szolgálatok 1993 és 1997 között, a legtöbbjük ugyanis csak a gyermekvédelmi törvény, azaz 1997 után kezdte meg a működését. Összességében tehát megállapítható, hogy a kirekesztődés volumenéhez képest nagyon későn kezdődött el a családsegítés biztosításának megszervezése az Észak-Alföldön.



A családsegítés nem csak a szolgálatot fenntartó, hanem a szolgáltatás megszervezésének alapján is differenciált alapellátás. Megszervezhető a szolgálat integrált formában, társulás keretében vagy biztosítható önálló családgondozó által. Az Észak-Alföldi régióban az integráltan, tehát más intézmény keretében működő családsegítők vannak túlsúlyban (62,9%), ezt követi az önálló családgondozó közreműködésével történő ellátás, legkisebb arányban pedig a társulásos forma fordul elő, ennek aránya csupán 3,2%. Az önálló családsegítőn keresztüli szolgálat a Közép-Dunántúl mellett az Észak-Alföldön a legelterjedtebb szolgálat-szervezési forma. Az integrált formában működő intézmények leginkább a gyermekjóléti szolgálatokkal működnek együtt. Az esetek egyötödében a gondozási központ a partner, míg 16,6%- a válaszadóknak egyesített szociális intézményekkel együttműködésben biztosítja a családsegítést. Mindössze a mintába került intézmények egyötöde tiszta profilú, tehát kizárólag családsegítést nyújtó szolgálat. Magas, szintén közel 20% azon családsegítők aránya, amelyek nem rendelkeznek működési engedéllyel. Az önálló családgondozóknál – amelyek előfordulása az Észak-Alföldön a legjellemzőbb – ez az arány nagyon magas, csaknem 80%.

Az eddigi mutatók is sokat elárultak a családsegítő szolgálatok működésének fő jellemzőiről, azonban a kirekesztődés szempontjából az egyik legfontosabb mutató a szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Sajnálatos módon a települési lejtő hatása e mutató mentén is nyomon követhető, hiszen minél kisebb egy település, annál rövidebb az ügyfélfogadási idő.<sup>36</sup> Az 500 fő alatti települések 70%-ában mindössze heti öt óra vagy annál kevesebb idő áll a kliensek rendelkezésére, az 500-1000 fő lakosságszámú településeken heti 6-10 óra, míg az 1000-2000 fős falvakban 16-20 óra az ügyfélfogadásra szánt időtartam. Összehasonlításként: a városokban jellemzően heti 36 óra áll a rászoruló ügyfelek rendelkezésére. Az előbbi adatok tükrében ezért nem túlzó azt állítanunk, hogy az aprófalvas térségekben, ahol az átlagot meghaladó a családsegítők célcsoportját alkotó egyének, családok előfordulása, gyakorlatilag csupán formálisan van jelen ez az alapellátás.

A családsegítő szolgálatok által nyújtott ellátás minőségét alapvetően befolyásolja a munkatársak szakképzettsége. Sajnálatos módon az adatok azt tükrözik, hogy minél kisebb az adott ellátási terület lélekszáma, annál nagyobb arányban fordulnak elő olyan ellátást végző munkatársak, akik szakirányú végzettség hiányában elfogadható végzettséggel rendelkeznek. Az ilyen végzettségbeli háttérrel rendelkező munkatársak aránya az 500 fő alatti településeken 62,5%. Tovább rontja a helyzetet, hogy az e kategóriába tartozók kétharmada csupán olyan

---

<sup>36</sup> Ez nem azonos természetesen a nyitvatartási idővel.



végzettséggel bír, amit szakirányú végzettség hiányában sem fogad el a jogszabály az adott munkakör betöltéséhez. Ilyen szempontból az Észak-Alföld a szélsőségek régiója, hiszen itt és az Észak-Magyarországi Régióban a legmagasabb a nem megfelelő végzettséggel, illetve a másik végletet képviselő, két szakirányú diplomával is rendelkező munkatársak aránya.

A családsegítő szolgálatok működésére vonatkozó rendelet kötelező feladatként írja elő a szolgálatok számára a jogi és pszichológiai tanácsadás biztosítását. Felmerül a kérdés, hogy vajon mennyiben tudnak ennek az elvárásnak megfelelni a szolgálatok. A kép itt sem sokkal kedvezőbb, mint az előző szempontok mentén, hiszen a 2000 fő alatti településeken az ezekhez való hozzáférés csak minimális mértékben biztosított. A 2-5 ezer fő közötti településeken a családsegítők negyede biztosít pszichológiai, ötöde pedig jogi tanácsadást. Ötezer fő feletti lakosságszámú településeken mindkét kötelező feladatot biztosítják a családsegítő szolgálatok, tehát a településnagysággal párhuzamosan nő a hozzáférés lehetősége.

A kirekesztődésben érintettek szempontjából fontos szerepük van a speciális szolgáltatásoknak is, amelyek egyike a munkanélküliek számára programok szervezése. Az Észak-Alföldön csupán a mintába került szolgálatok egytizede látja el ezt a feladatot, tehát a munkanélküliségi rátákhoz képest nagyon alacsony az arányuk. Az 1000 fő alatti településen teljesen hiányzik a szolgáltatás a családsegítők palettájáról. Legtöbbször a válaszadók közül a szervezéshez szükséges anyagiak, illetve a személyi feltételek hiányával magyarázzák leginkább a munkanélkülieket segítő programok hiányát. Meglepő indoklás a magyarázatok között, hogy nincs igény a lakosság körében az ilyen típusú segítség iránt, amely megállapítás meglepő annak tükrében, hogy a családsegítők a munkanélküliséget jelölték meg az ellátási területüket leginkább sújtó problémaként.

A családsegítők kliensei között a hátrányos helyzetű társadalmi csoportoknál az egyik leggyakrabban előforduló probléma az adósság-, illetve a lakhatási problémák kezelése. Ehhez a körülményhez képest a családsegítők csupán 10%-a biztosítja a kliensek számára ezt a típusú speciális szolgáltatást.<sup>37</sup>

A harmadik, családsegítő szolgálat által biztosítandó nem kötelező feladat a fogyatékkal élők, krónikus betegek, pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek számára speciális szolgáltatás biztosítása. Ezt a funkciót is csak a családsegítők alig több mint 10%-a látja el a kliensek számára. Az Észak-Alföldön az országos tendenciánál kedvezőbb a helyzet,

---

<sup>37</sup> Az Észak-Alföldi régióban ennél valamivel jobb a helyzet, 13,6% az arány.



közel 20% az arány. Leginkább az 5-10 ezer, illetve a 10-20 ezer közötti lakosságszámú településeken biztosított ez az ellátás.

A szintén plusz szolgáltatások közé tartozó közösségi programok szervezését a családsegítő szolgálatok egyharmada mind a lakosság, mind az ügyfelek számára biztosítja, 14-14%-uk csak az egyik célcsoport számára, a fennmaradó hányad pedig egyáltalán nem szervez ilyen programokat.

A különböző krízishelyzetek kezelésére az egyik leghatékonyabb módszer a támogató, önszorgító csoportok szervezése. Ez a speciális szolgáltatás az 500 fő alatti településeken egyáltalán nem áll a kliensek rendelkezésére, és a nagyobb lakosságszámú településeken sem jellemző.

A családsegítő szolgálatok, mint alapellátást biztosító intézmények legfontosabb feladata a veszélyeztetett családok problémáinak megoldásában való segítségnyújtás, ezért nagyon fontos annak vizsgálata, hogy hány százalékát éri el célcsoportnak. A legtöbben a válaszadók adatai alapján a veszélyeztetett családok háromnegyedével vannak rendszeres kapcsolatban. Ebben az esetben a települési lejtő hatása nem érvényesül, mert a megkérdezettek szerint minél nagyobb egy település, annál kevésbé kerülnek a veszélyeztetett családok a szolgálatok látókörébe. Ezt igazolja az is, hogy 500 fő lakosságszám alatt az érintett családok 100%-át eléri a családgondozók. Ez utóbbi leginkább a társulásban működő szolgálatoknál jellemző elérési arány. A kérdés ez esetben az, hogy a korábbi szempontoknál megmutatkozó hiányosságokkal a háttérben mennyire képesek hatékony megoldást biztosítani a szakemberek a veszélyeztetett családok számára.

Az Észak-Alföldi Régióban leginkább a házastársi kapcsolatban élő gyermeket nevelő párok veszik igénybe a szolgáltatást, – 2003-ban: 34.724 fő, amely a legtöbb volt az országban a régiók között – őket követik az egyedül élők, akik ugyanabban az évben szintén a legnagyobb számban fordultak segítségért a családsegítőkhöz. Gazdasági aktivitás szerinti bontásban vizsgálva a klienseket, nem meglepő módon leginkább az inaktívaknak és a munkanélkülieknek volt szükségük a családsegítők nyújtotta szolgáltatásokra. Az ügyfelek legnagyobb hányada ügyintézéshez kért segítséget, őket követték az anyagi támogatásra szorulóak. Legkisebb arányban mentális és gyermeknevelési problémákkal fordultak a családsegítőkhöz. A halmozottan hátrányos helyzetben lévők kirekesztődéssel való fenyegetettségét jól tükrözi, hogy a vidéki régiók közül több probléma együttes előfordulása leginkább az Észak-Alföldi Régióban volt jellemző 2003-ban.



### 7.3.3 A gyermekjóléti alapellátások

A gyermekek védelméről szóló 1997. évi XXXI. törvény értelmében a gyermekjóléti szolgáltatás körébe tartozik a gyermek fejlődését biztosító támogatásokkal kapcsolatos tájékoztatás, a családtervezési tanácsadás, a szociális válsághelyzetben lévő várandós anya támogatása, a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzése, valamint a család- és utógondozás biztosítása, szabadidős programok szervezése, hivatalos ügyek intézése. A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások a következők:

- gyermekjóléti szolgáltatás,
- gyermekek napközbeni ellátása,
- gyermekek átmeneti gondozása.

#### 7.3.3.1 A gyermekjóléti szolgálatok

A gyermekek szegénysége és veszélyeztetettsége az – előző fejezetekben vázolt tendenciákból jól láthatóan – az Észak-Alföldi Régió egyik legjelentősebb szociálpolitikai problémája és egyben a legnagyobb kihívás a szociális intézményrendszer számára. Ezt indokolja az a körülmény is, hogy a vidéki régiók közül az Észak-Alföldi Régióban a legmagasabb a gyermekjóléti szolgálatok hatáskörébe került gyermekek száma.

Országos összehasonlításban a legtöbb gyermekjóléti szolgálat ebben a régióban működik, a 2003. évi adatok alapján, számuk: 334. Ezek jelentős hányada – 56% – Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében fejti ki tevékenységét. A 334 gyermekjóléti szolgálatból 94 a családsegítő szolgálattal integrációban működik,<sup>38</sup> csaknem egynegyedük más szakmai tevékenység mellett, és szintén közel 25%-uk önálló családgondozó által biztosítja ezt az alapellátást.<sup>39</sup>

Az alábbi táblázatból további információkat nyerhetünk a gyermekjóléti szolgálatok gondozási eseteiről, illetve a kapcsolódó területi sajátosságokról.

<sup>38</sup> tehát fordított oldalról is alátámasztást nyert a családsegítőknél megfogalmazott állításunk

<sup>39</sup> Ez az országban a legmagasabb arány.



15. Táblázat A gyermekjóléti szolgálatok gondozási esetei (2002)

Alapellátásban történő gondozás a 0-18 éves lakónépesség ezrelékében		
Régió	Régiós érték	
Dél-Alföld	40,6	
Dél-Dunántúl	46,5	
Észak-Alföld	45,1	
Észak-Magyarország	56,6	
Közép-Dunántúl	37,6	
Közép-Magyarország	42,4	
Nyugat-Dunántúl	32,2	
Magyarország összesen	43,5	
A legkedvezőtlenebb mutatókkal rendelkező kistérségek az Észak-Alföldön		
Megye	Kistérség	Érték
Hajdú-Bihar	Balmazújvárosi	69,3
Hajdú-Bihar	Debreceni	63
Hajdú-Bihar	Hajdúhadházi	59,5
Jász-Nagykun-Szolnok	Kunszentmártoni	40,4
Jász-Nagykun-Szolnok	Tiszafüredi:	45,8
Jász-Nagykun-Szolnok	Törökszentmiklósi	51,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Baktalórántházai	49,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Fehérgyarmati	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Nagykállói	49,8

Forrás: Saját szerkesztés a KSH és az OSAP adatainak felhasználásával

A statisztikai adatok azt tükrözik, hogy a 0-18 éves korosztályra vetítve a legtöbb gondozási eset a vizsgált évben az Észak-Magyarországi Régió után az Észak-Alföldön fordult elő. A számok jól tükrözik az országon belüli különbségeket is, hiszen amíg a Nyugat-Dunántúlon 1000 gyerekre 32 eset jut, addig az ilyen szempontból legkedvezőtlenebb adatokkal bíró Észak-Magyarországon több mint 56 az esetszám. A régión belül a gyermekjóléti szolgálatoknál a 2002. évi adatok alapján a legtöbb esetszámot Hajdú-Bihar megyében regisztrálták, a legkevesebbet pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyében. Valószínűleg ez utóbbi jelenség a megye előregedő korstruktúrájának a következménye. Amennyiben kistérségi bontásban vesszük górcső alá az adatokat, látható, hogy a külső és



belső perifériát alkotó kistérségek többségében nagyon súlyos helyzet alakult ki, hiszen van olyan kistérség, ahol 100 esetszám jut ezer 0-18 éves korú gyermekre, ami több mint a kétszerese az eleve kedvezőtlen régiós értéknek.

A családokat érintően is érdemes részletesebben áttekinteni az alapellátásban regisztrált esetszámok területi különbségeit.

**16. Táblázat      A gyermekjóléti szolgálatok gondozási esetei a családokra vetítve (2002)**

<b>Alapellátásban történő gondozás - az 1000 családra jutó esetek száma</b>	
<b>Régió</b>	<b>Érték</b>
Dél-Alföld	16
Dél-Dunántúl	18,9
<i>Észak-Alföld</i>	<i>20,6</i>
Észak-Magyarország	21,7
Közép-Dunántúl	15,4
Közép-Magyarország	16,4
Nyugat-Dunántúl	12,4
<b>Magyarország összesen</b>	<b>17,4</b>
<b>A legkedvezőtlenebb mutatókkal rendelkező kistérségek az Észak-Alföldön</b>	
<b><i>Hajdú-Bihar megye</i></b>	<b>25,1</b>
<i>Derecske-Létavértesi</i>	33,8
<i>Debreceni</i>	30
<i>Hajdúhadházi</i>	28,4
<b><i>Jász-Nagykun-Szolnok</i></b>	<b>15,9</b>
<i>Karcagi</i>	17,1
<i>Tiszafüredi</i>	18,5
<i>Törökszentmiklósi</i>	27,5
<b><i>Szabolcs-Szatmár-Bereg</i></b>	<b>19,8</b>
<i>Ibrány-Nagyhalászi</i>	26,1
<i>Fehérgyarmati</i>	38
<i>Vásárosnaményi</i>	24

Forrás: Saját szerkesztés a KSH és az OSAP adatainak felhasználásával



Hasonlóan az előző kategóriához, az alapellátásba bevont családok arányát tekintve is második a régiók rangsorában az Észak-Alföld. A régiót alkotó három megye közül kettőben meghaladja az országos átlagot az érintett családok aránya. Ebben az esetben is leképeződnek a halmozottan hátrányos helyzetből fakadó problémák, hiszen számos kistérségben csaknem kétszerese, vagy azt is meghaladó mértékű az 1000 családra számított esetek száma. Mindhárom megyében találunk olyan kistérséget, amely mindkét mutató mentén nagyon kedvezőtlen adatokkal rendelkezik, ezek közé tartozik a Hajdúhadházi kistérség, amely eddig minden alapellátás-típusnál a legproblematisabb helyzetűnek bizonyult, a központi kistérségek egyike, a Debreceni kistérség, valamint a belső periférikus fekvésű Tiszafüredi és a külső periferiához tartozó Fehérgyarmati kistérség.

A gyermekjóléti szolgálatok szakmai tevékenysége megyénként különböző. Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyerekjóléti szolgálatok fő tevékenységei között az információnyújtás a leggyakoribb, Jász-Nagykun-Szolnok megyében viszont a tanácsadás dominál. A legtöbb esetmegbeszélésre Hajdú-Bihar megyében kerül sor, a másik két megyében ez a tevékenységek öt százalékát fedi le.

A szolgálatok által végzett egyéb tevékenységek vizsgálata alapján kirajzolódik, hogy nagyon alacsony az olyan intézmények aránya, – mindössze 39 százalék –, ahol a megelőzés a tevékenységek között szerepel. A ritkán gyakorlott tevékenységek között található az utcai szociális munka, az ifjúsági lelki telefonos segélyszolgálat – ami a régióban mindössze négy kistérségben érhető el – és a kapcsolatügyelet, ami a szolgálatok alig több mint tíz százalékánál része a napi tevékenységnek.

A konfliktuskezelés hangsúlyosabban jelenik meg a gyermekjóléti szolgálatoknál, a tevékenységek egyharmadát ez teszi ki, ami az országos átlaghoz közelítő érték.

Rendkívül problematikusnak véljük, hogy egy olyan régióban, ahol a különböző deprivációkból fakadóan rendkívül magas a tanulási zavarokkal küzdő gyermekek aránya, a gyermekjóléti szolgálatoknál az általuk végzett munka egytizedét teszi ki csupán a fejlesztőpedagógiai tevékenység. Az iskolai szociális munka is csak a szolgálatok egyötödére jellemző.

#### 7.3.3.2 Védelembevétel

Az 1997. évi XXXI. törvény rendelkezik a gyermekek védelembevételéről., amely szerint abban az esetben van szükség ilyen intézkedésre, amennyiben a szülő az alapellátások igénybevételével a veszélyeztetettséget megszüntetni nem tudja vagy nem akarja, azonban feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis



biztosítható. A védelembevételről a település jegyzője dönthet, ilyen esetekben az intézkedések széles spektruma áll a jegyző rendelkezésére, attól függően, hogy milyen mértékű a gyermek veszélyeztetettsége.

A következőkben a védelembevétel észak-alföldi területi sajátosságait foglaljuk össze az alapellátásnál alkalmazott felosztás alapján.

17. Táblázat      A védelembevétel területi jellemzői (2002)

Védelembevétel a 0-18 éves korosztály ezrelékében	
Régió	Érték
Dél-Alföld	7,2
Dél-Dunántúl	8,1
Észak-Alföld	10,1
Észak-Magyarország	10,0
Közép-Dunántúl	8,5
Közép-Magyarország	4,7
Nyugat-Dunántúl	6,6
<b>Magyarország összesen</b>	<b>7,6</b>
A legkedvezőtlenebb mutatókkal rendelkező kistérségek az Észak-Alföldön	
Hajdú-Bihar megye	8,8
Berettyóújfalui	12,5
Derecske-Létavértesi	14,4
Hajdúhadházi	10,6
Jász-Nagykun-Szolnok	9,9
Jászberényi	9,7
Kunszentmártoni	10
Törökszentmiklósi	15,9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	11,4
Ibrány-Nagyhalászi	17,7
Nyírbátori	11,5
Tiszavasvári	20,3

Forrás: Saját szerkesztés a KSH és az OSAP adatainak felhasználásával



A hazai régiók közül az Észak-Alföldön a legmagasabb az 1000, 0-18 éves korú lakosra jutó védelemben vett gyermekek száma. Különösen igaz ez néhány kistérségre, amelyek közül néhány már a gondozási eseteknél is kitűnt az országos átlagot jelentősen meghaladó értékeivel. Ezek közé tartozik a Berettyóújfalui, a Hajdúhadházi a Kunszentmártoni, a Törökszentmiklósi, illetve az Ibrány-Nagyhalászi kistérség. Úgy tűnik, hogy ezek azok a térségek a régióban, ahol a legsúlyosabb a helyzet a gyermekszegénység, és az ebből fakadó problémák szempontjából. A veszélyeztetettség leggyakoribb oka a gyermekek egészséges nevelkedéséhez szükséges anyagiak hiánya, valamint a szülők alkoholizmusa.

#### 7.3.4 Gyermekek napközbeni ellátása

##### 7.3.4.1 Bölcsődék

A bölcsőde a családban nevelkedő három éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését ellátó intézmény. A bölcsődék száma viszonylag magas a régióban más vidéki régiókhoz képest, a területi megoszlásuk azonban már korántsem ilyen kedvező. A megyék közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működik a legkevesebb ilyen intézmény, a 2003. évi szociális statisztikai adatok szerint 22, a másik két megyében 28-28 a bölcsődék száma. Ez valószínűleg annak következménye, hogy a bölcsőde az egyik legdrágább napközbeni ellátást biztosító intézmény, és ismerve a lakosság anyagi kondícióit, vélhetően ebben a térségben a legalacsonyabb a fizetőképes kereslet a nappali ellátás iránt. A bölcsődék alacsony száma azért probléma, mert a demográfiai helyzet alakulása és a női munkanélküliek magas aránya itt indokolná leginkább az ilyen típusú – gyermekek napközbeni ellátását biztosító – intézmények számának növelését.

Településtípusonként vizsgálva az intézményi adatokat látható, hogy a bölcsődék csaknem fele a megyeszékhelyeken működik. A társadalmi-gazdasági szempontból legelmaradottabb kistérségekben viszont alig működik ilyen intézmény, éppen ott, ahol a fentebb vázolt indokok alapján a legnagyobb szükség lenne rá.

##### 7.3.4.2 Családi napközi

A családi napközi a családban nevelkedő gyermekek számára nyújt az életkoruknak megfelelő nappali felügyeletet, gondozást, nevelést és étkeztetést családias környezetben. A napközi működtetője maximum öt gyermek felügyeletét láthatja el.

A családi napközik számáról nem áll rendelkezésre pontos adat. Ennek egyik oka, hogy a családi napközit működtetők számára nem szerepel az előírások között az



adatszolgáltatás, másrészt a megyei szolgáltatástervezési koncepciókban a gyermekjólét és gyermekvédelem intézményrendszerének bemutatása nem kötelező tartalmi elem, ezért az önkormányzatok által sem folyik szervezett adatgyűjtés. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet adatai szerint<sup>40</sup> körülbelül 38 ilyen intézmény volt 2000-ben az országban, ezek csaknem 98 százaléka vállalkozók által működtetett intézmény.

Az Észak-Alföldi Régió esetében ezen ellátási formáról csak a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei koncepcióban tesznek említést a dokumentum szerzői. Ebben a megyében két családi napközi működéséről találunk információt, azonban több kistérségben jelezték, hogy szükség lenne ilyen intézményekre. Ezt indokolja az a tény is, hogy ez az ellátási forma főként a kisebb településeken lenne nélkülözhetetlen, ahol nem gazdaságos bölcsődét fenntartani az alacsony igények miatt. Tekintettel azonban az ellátás meglehetősen költséges voltára, valószínűleg éppen a szabolcsi aprófalvas térségekben nem lenne rájuk fizetőképessé kereslet. A periférián elhelyezkedő térségekben kizárólag önkormányzati támogatással lehetnének életképesek a családi napközök.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében magánvállalkozás keretében működik családi napközi Szolnokon. Emellett az Esély Közalapítvány Regionális Forrásközpont Phare pályázati program keretében kísérleti alprojektként működtet ilyen ellátást: Törökszentmiklóson kettő, Kunhegyesen egy ilyen típusú intézmény működik, illetve folyamatban van egy családi napközi kialakítása Tiszaszentimréen is. A szolgáltatás beindítását indokolta, hogy Törökszentmiklóson a bölcsőde, Tiszaszentimréen pedig az iskolai napközi küzdött férőhelyhiánnyal, míg Kunhegyesen nem volt mód az esti és hétfélig gyermekfelügyelet biztosítására.

A megfelelő intézmények hiányában a munkanélküli anyák nem tudtak élni a felajánlott munkalehetőségekkel, mert gyermekük elhelyezésére nem nyílt mód az érintett településeken. Azért is érdemes lenne fejleszteni az intézményhálózatot, mert elterjedése esetén azontúl, hogy segítené a gyermekes anyák munkaerő-piaci reintegrációját, egyben munka lehetőséget is kínálna a megfelelő képzettséggel rendelkező nők számára gondozónőként való elhelyezkedésre.

---

<sup>40</sup> Korintus Mihályné- Hodosán Róza- Papházi Tibor- Rácz Andrea-Szombathelyi Szilvia: A szociális és gyermekjóléti alapellátások áttekintése.



#### 7.3.4.3 Házi gyermekfelügyelet

A törvény alapján a házi gyermekfelügyelet keretében a gyermekek napközbeni ellátását a szülő vagy más törvényes képviselő otthonában gondozó biztosíthatja, ha a gyermek ellátása nappali intézményben nem biztosítható.

A családi napközihez hasonlóan a házi gyermekfelügyelettel kapcsolatban is csak becslésen alapuló országos adatok állnak rendelkezésre. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet adatai szerint vélhetően 13 ilyen működik az országban, jellemzően a bölcsődéken belül. Ez az intézményrendszer szintén nagyon kiépületlen a régióban, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében egyetlen településen sem biztosított, valószínűleg hasonló a helyzet a másik két megyében is.

#### 7.3.4.4 Óvodai ellátás

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény szerint az óvoda *„a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény*. A gyermekek védelméről szóló törvény alapján a gyermekek napközbeni ellátása óvodában is megszervezhető.

Az Észak-Alföldön 1998-ban 720 óvoda működött 2480 csoporttal, amelyek száma – nyilvánvalóan a demográfiai folyamatokra adott reakcióként – 2002-re kismértékben lecsökkent: az óvodák száma 710-re, a csoportok száma pedig 2432-re.

A régió megyéi közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében következett be növekedés a gyerekcsoportok számát tekintve (901-ről 914-re emelkedett a számuk), bár az óvodák száma egy ellátási hellyel csökkent. A másik két megyében az óvodai csoportok számában közel 12 százalékos, míg az óvodák számában 3 százalékos csökkenés tapasztalható.

Az Észak-Alföldi Régióban 1998-ban az 59.838 férőhelyre 63.252 gyermeket írtattak be, tehát a gyermekek száma lényegesen meghaladta a férőhelyek számát. 2002-re ezen a téren jelentős változás következett be, hiszen 58.567 férőhelyre csupán 57.850 beíratott gyerek jutott, azaz a férőhelyek egy része kihasználatlan maradt. Ennek több oka lehet: egyrészt az óvodáskorú gyermekek (3-5 évesek) száma 1998-ról 2002-re 13 százalékkal csökkent a régióban, másrészt a munkanélküliségi ráta 1993-2003 között az országos átlagot meghaladta az Észak-Alföldön, mely egyre több nő számára „tette lehetővé”, hogy otthon maradjon a gyermekével.

#### 7.3.4.5 Iskolai napközi

A gyermekek védelméről szóló törvény alapján a gyermekek napközbeni ellátása az iskolai napköziben is biztosított lehet.



1998-ban Közép-Magyarország után az Észak-Alföldi régióban írták be a legtöbb gyereket iskolai napközibe (65.550 fő), mely 2002-re 8 százalékkal nőtt (70.798 fő).

A beíratott gyermekek száma mindhárom megyében emelkedett, a legnagyobb mértékben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (14 százalékkal), a legkisebb arányban pedig Hajdú-Bihar megyében (1 százalékkal). A napközis gyermekek száma a központi kistérségekben volt a legtöbb a vizsgált években.

### 7.3.5 Gyermekek átmeneti ellátása<sup>41</sup>

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény szerint a gyermekek átmeneti gondozása a gyermekjóléti alapellátások közé tartozik.

A gyermekek átmeneti ellátása megvalósítható:

- helyettes szülőnél,
- gyermekek átmeneti otthonában és
- családok átmeneti otthonában.

#### 7.3.5.1 Helyettes szülő

A helyettes szülő saját háztartásában biztosítja a családban élő gyermek átmeneti gondozását. Az ilyen ellátásoknál engedélyezett férőhelyek a régióban kihasználatlanok maradtak, hiszen 82 felkínált helyre csupán 12 gyermek került elhelyezésre. A legtöbb férőhelyet Hajdú-Bihar megyében regisztrálták (48), míg a legkevesebbet Jász-Nagykun-Szolnok megyében (14). A gyerekek legnagyobb számban Jász-Nagykun-Szolnok megyében kerültek ilyen ellátásba (6 fő), legkevesebben pedig Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ahol egyedül a Nyíregyházai kistérségben került gyermek helyettes szülőhöz (2 fő). Bár a régióban 14 kistérségben végezhetne gondozást helyettes szülő, ezzel szemben összesen 5 kistérségben gondoztak gyermeket helyettes szülőnél, amelyek a következők: Balmazújvárosi (2 fő), Debreceni (2 fő), Szolnoki (2 fő), Tiszafüredi (2 fő) és Nyíregyházai (2 fő).

#### 7.3.5.2 Gyermekek átmeneti otthona

A gyermekvédelmi tv. 50.§ (1) bekezdése szerint a gyermekek átmeneti otthonába azok a családban élő gyerekek helyezhetők el, akik átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül maradnak, vagy elhelyezés hiányában ezek nélkül maradnának, illetve akiknek a családja életvezetési nehézségei miatt veszélybe került az ellátása.

---

<sup>41</sup> A gyermekek átmeneti ellátását bemutató részhez felhasználtuk a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Gyermekvédelmi Főosztályának adatait is.



A gyermekek átmeneti otthona kiépületlen a régióban. 2002-ben összesen 33 engedélyezett férőhelyet regisztráltak, a legtöbbet Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (24 férőhely), míg Jász-Nagykun-Szolnok megyében nem működött ilyen ellátás.

Összesen az Észak-Alföldön 4 kistérségben működött gyermekek részére átmeneti otthon: Hajdú-Bihar megyében a Debreceni kistérségben, illetve 2003 októbere óta a Biharkeresztesi kistérségben (8 fős átmeneti otthon), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig a Baktalórántházai és a Nyíregyházai kistérségben.

A szakemberek véleménye szerint Jász-Nagykun-Szolnok megyében a következő településeken lenne szükséges létrehozni gyermekek átmeneti otthonát: Szolnok, Jászberény, Karcag, Törökszentmiklós, Mezőtúr; Hajdú-Bihar megyében pedig Hajdúszoboszló és Hajdúböszörmény városokban.

#### 7.3.5.3 Családok átmeneti otthona

A gyermekvédelmi törvény 51.§ (1) bekezdése szerint *„Az otthontalanná vált szülő kérelmére a családok átmeneti otthonában együttesen helyezhető el a gyermek és szülője, ha az elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől”*.

A családok átmeneti otthonában engedélyezett férőhelyek száma 2002-ben 386 volt, mely a legtöbb volt az országban a vizsgálat évében. A legtöbb férőhely (200) Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működött, a legkevesebb (80) pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyében állt rendelkezésre.

Összegezve: a gyermekek átmeneti ellátása nem megfelelően kiépült a régióban, különösen a helyettes szülői gondozás és a gyermekek átmeneti otthonban való elhelyezése terén tapasztalhatók jelentős hiányosságok. Különösen fontos lenne a helyettes szülői hálózat fejlesztése, hiszen ennél az ellátási formánál a válsághelyzetbe került családokból ellátásba kerülő gyerekek családias környezetben, kisebb csoportban nevelkedhetnének addig, amíg a szüleik újra vállalni nem tudják a gondozásukat. Ez a momentum a későbbi mentális fejlődésük szempontjából meghatározó körülmény lehet.

#### 7.3.6 A segélyezés

A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény rendelkezik az egyes pénzben és természetben nyújtható ellátási formákról is. Ezek a segélyek irányulhatnak a jogosultak kiesett jövedelmének pótlására, kiegészítésére, illetve átmeneti nehézségeik enyhítésére. Többféle segélytípus létezik, annak függvényében, hogy elsősorban milyen problémák, hiányok kompenzálására irányul. Az értekezésben a 2003-ban érvényes



szabályozásnak megfelelően tekintjük át a különböző segély-alcsoportokat, amelyek a következők:

- jövedelemkiegészítő segélyek,
- kiadáskompenzáló segélyek,
- valamint az átmeneti segélyek.

Ezek többsége szemléletes indikátora lehetne a kirekesztettség észak-alföldi megjelenésének, de az értekezés terjedelme nem teszi lehetővé, hogy mindegyik segélytípusra részletesen kitérjünk. Ezért a továbbiakban csak azon segélyfajták területi megjelenését tárjuk fel, amelyek véleményünk szerint leginkább alkalmasak a halmozott hátrányokkal sújtottak helyzetének bemutatására.

Amint azt a fentiekben jeleztük, az első segélycsoportba a jövedelemkiegészítő segélyek tartoznak. Ezek közé sorolja a törvény a gyermeknevelési támogatást,<sup>42</sup> az időskorúak járadékát a rendszeres szociális segélyt, az ápolási díjat és a rendszeres gyermekvédelmi támogatást.<sup>43</sup>

#### 7.3.6.1 Az időskorúak járadéka

Időskorúak járadékát<sup>44</sup> azok a 62. életévet, illetve a rájuk irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött személyek kaphatják meg, akiknek havi jövedelme vagy a vele együtt lakó házastárs, élettárs havi jövedelmét is figyelembe véve az egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékát, egyedülálló esetén 95 százalékát.

Ez a jövedelempótlós segélytípus elsősorban az időskori szegénység területi megjelenéséről ad képet. A rendelkezésre álló 2003. évi statisztikai adatok alapján látható: az időskorúak járadékában részesülők aránya tekintetében óriási területi különbségek jellemzik az ország lakosságát, amely nem csupán az eltérő korszerkezet következménye.

---

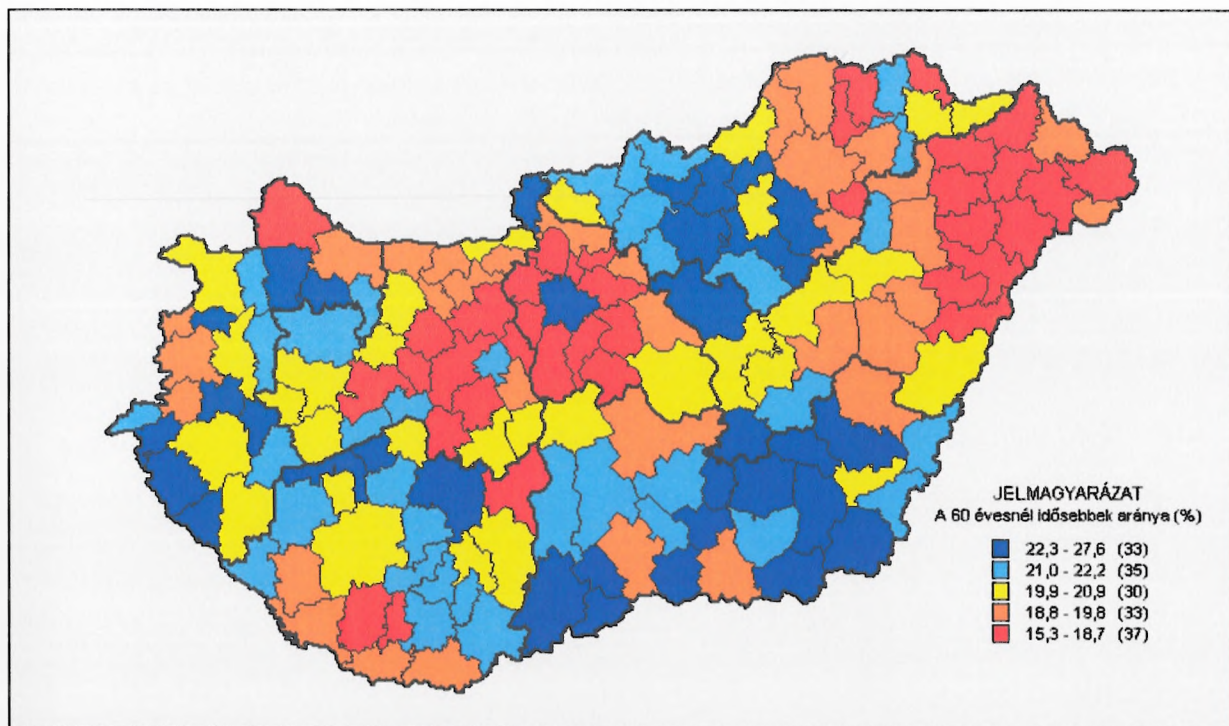
<sup>42</sup> A gyermeknevelési támogatást 1999-ben hatályon kívül helyezte a törvény, azonban nem szűnt meg, további folyósítását az Országos Egészségügyi Pénztár végzi. Az előző indokok miatt mi is eltekintünk e segélyfajta további vizsgálatától. A felsorolt elemek között szerepel az ápolási díj is, de a kirekesztődés területi és etnikai aspektusából témánk szempontjából nem tartjuk relevánsnak.

<sup>43</sup> A felsorolt segélyformák közül a továbbiakban az időskorúak járadékában, a rendszeres szociális segélyben, valamint a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők körét tekintjük át területi szempontból.

<sup>44</sup> Az időskorúak támogatása normatív támogatás.



10. ábra A 60 évesnél idősebbek aránya a magyarországi kistérségekben (%)



Forrás: Saját szerkesztés a KSH Népszámlálási adatai alapján

18. Táblázat Az idős korúak járadékában részesülők aránya (2003)

Régió	Tízezer 60 éves és idősebb lakosra jutó támogatott
Közép-Magyarország	13,7
Közép-Dunántúl	19,8
Nyugat-Dunántúl	31,5
Dél-Dunántúl	35,8
Észak-Magyarország	29,2
Észak-Alföld	49,9
Dél-Alföld	58,0

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

Az adatokból látható, hogy a legfiatalabb korszerkezetű Észak-Alföldi Régió értékénél csak a legelöregedőbb korstruktúrájú Dél-Alföldön magasabb a támogatottak aránya, amely alapján leszűrhető az a következtetés, hogy nem a korszerkezet, hanem a hátrányos helyzet mértéke és kiterjedtsége befolyásolja e mutató alakulását az egyes régiókban. Így a régiók között e tekintetben kialakult különbség véleményünk szerint jól illusztrálja az időskori mélyszegénységre és az országos átlagtól messze elmaradó nyugdíjakkal rendelkezőkre vonatkozóan korábban tett állításainkat. Amennyiben megyei bontásban tekintjük át az



adatokat, még inkább kirajzolódik a probléma nagyságrendje, hiszen a régiót alkotó három megyéből kettőben – Hajdú-Biharban és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében – az 55 fő/10.000 lakost is meghaladja a támogatottak száma. Országos összehasonlításban ennél magasabb arányt csak Bács-Kiskun megyében találunk, ahol 2003-ban 79,8 támogatott volt ez az érték.

Érdekes ellentmondás, hogy bár az öregedési index Jász-Nagykun-Szolnok megyében a legmagasabb, mégis az adatok szerint az Észak-Alföldön a legkevesebben ebben a megyében kapnak időskori járadékot (33,9 fő/10.000 lakos). Ennek oka vélhetően az, hogy az időseket ellátó intézményrendszer Jász-Nagykun-Szolnok megyében a legkiépítettebb, és az idős lakosság pénzbeli segély helyett inkább a szociális ellátórendszert veszi igénybe.

Településnagyság szerinti bontásban vizsgálva az adatokat látható, hogy az 5000 fő alatti településeken a legmagasabb a támogatottak aránya, hiszen amíg a 20.000-49.999 fős népességnagyságú településeken 31,7 támogatott jut tízezer 60 és annál idősebb lakosra, addig az 500-999 fős kisfalvakban 47,3 fő ez az arány.

#### 7.3.6.2 A rendszeres szociális segély

A rendszeres szociális segély<sup>45</sup> újraszabályozása 1997-ben történt meg. A jogosultságot a 2003-ban érvényben lévő szabályozás alapján azok a 18. életévet betöltött aktív korú személyek szerezhethetik, akik munkaképességüket legalább 67 százalékban elvesztették, vagy vakok személyi járadékában, vagy fogyatékosági támogatásban részesülnek, vagy pedig aktív korú nem foglalkoztatottak. Ez utóbbi kategória azért került be a rendszeres szociális segélyre jogosultak körébe, mert miután megszűnt 2000-ben a jövedelempótló támogatás, amely addig a munkanélküli járadékra való jogosultságból kieső aktív korú nem foglalkoztatottaknak járt, az adott célcsoport erre a segélyfajtaára vált jogosulttá.

Ez a segélytípus leginkább a munkanélküliségben érintettek köréről ad képet, és az ebből fakadó kirekesztődési problémák jelzésére alkalmas. Ebből fakadóan az előző segélyfajtaához képest változik a régiók közötti sorrend is az országos összehasonlításban belül.

---

<sup>45</sup> A rendszeres szociális segély a települési önkormányzat által biztosítható segélytípus.



19. Táblázat A rendszeres szoc. segélyben részesülők aránya a 0-24 éves korosztályban

Régió	Tízezer lakosra jutó támogatott (fő)
Közép-Magyarország	26,8
Közép-Dunántúl	55,6
Nyugat-Dunántúl	39,0
Dél-Dunántúl	196,2
Észak-Magyarország	347,2
Észak-Alföld	259,9
Dél-Alföld	118,6

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

A rendszeres szociális segélyben részesülők esetében a régiókn belül az idősök járadékához képest is markánsabbak a különbségek, hiszen amíg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 354,1 segélyezett jut 10.000 lakosra, addig Jász-Nagykun-Szolnok megyében mindössze 160,9 fő. Az összes megyét vizsgálva Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a második a rangsorban Borsod-Abaúj-Zemplén megye után, ahol 449,1fő/10.000 lakos a rendszeres szociális segélyben részesülők aránya. A felsorolt adatok azt mutatják, hogy e két megyében sikerült a legkevesbé mérsékelni a foglalkoztatási válságot, és visszavezetni az aktív korúakat az elsődleges munkaerőpiacra.

A 2002 évi statisztikai adatok szerint a rendszeres szociális segélyben részesítettek 65,7 százaléka foglalkoztatott volt a segélyezés idején: a legtöbben Jász-Nagykun-Szolnok megyében (75,4%), a legkevesebben Hajdú-Bihar megyében (52,1%) vettek részt ilyen programokban. Az ezen ellátási formában részesülő foglalkoztatottak többsége (45,5%) közcélú foglalkoztatásban vett részt, közel 37 százalékuk közhasznú foglalkoztatott volt, még kisebb hányaduk (12,4%) közmunkaprogramban került alkalmazásra. Az érintettek közel 6 százaléka több foglalkoztatási formában is alkalmazva volt a vizsgálat évében.

#### 7.3.6.3 A rendszeres gyermekvédelmi támogatás

A rendszeres gyermekvédelmi támogatást a gyermekvédelmi törvény szabályozza (hatályos: 1997-től), anyagi támogatás lehetőségét nyújtva a szociálisan hátrányos helyzetű családoknak, hogy elősegítse a gyermekek családban történő ellátását, illetve megelőzzék a



gyermeknek családból való elszakítását.<sup>46</sup> A települési önkormányzat képviselőtestülete a gyermeket rendszeres támogatásban részesíti, ha a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, és a családba történő nevelkedés nem áll a gyermek érdekében szemben. A tízezer 0-24 éves lakosra jutott támogatottak arányából a gyermekszegénységgel veszélyeztetettek nagyságrendjére vonatkozóan átfogó képet kaphatunk, amely értékeket az alábbi táblázatban foglaltunk össze.

**20. Táblázat      A rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya (2003)**

<b>Régió</b>	<b>Tízezer 0-24 éves lakosra jutó támogatott (fő)</b>
<i>Közép-Magyarország</i>	1298,8
<i>Közép-Dunántúl</i>	1688,8
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	1362,8
<i>Dél-Dunántúl</i>	2839,5
<i>Észak-Magyarország</i>	3389,4
<i>Észak-Alföld</i>	3738,6
<i>Dél-Alföld</i>	2509,1

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

A számok alapján látható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya az országban jelentős területi különbségeket mutat. Régiós bontásban vizsgálva az adatokat látható, hogy az Észak-Alföldön a legmagasabb a támogatottak aránya, amely csaknem háromszorosa a legalacsonyabb értékkel bíró Közép-Magyarországi Régióénak. Megyei bontásban vizsgálva az adatokat pedig egyértelműen leképeződik a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében tapasztalható gyermekszegénység koncentrált jelenléte, hiszen ez esetben 4312,6 fő támogatott jut a vizsgált korosztályra, amely azt jelenti, hogy csaknem minden második gyermek jogosult a támogatásra. Ezzel szemben Győr-Moson-Sopron megyében csak közel minden tizedik gyermek szorul rá e juttatásra, hiszen ott csupán 1025,7 támogatott jut tízezer 0-24 éves lakosra.

<sup>46</sup> A támogatás megítélésének alapja a család egy főre jutó havi jövedelme, amely nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét, és további feltétele, hogy a gyermeknek érdekében álljon a családban maradás és nevelkedés.



Településnagyság szerinti bontásban górcső alá véve az adatokat egyértelműen szembetűnik, hogy a gyermekszegénység elsősorban az apró- és kistelepülésekben élőkön súlyosabban terjed. Amíg a településhierarchia csúcsát képező 100.000 főt meghaladó nagyvárosokban mindössze 1402,2 támogatott jut tízezer 0-24 évesre, addig a 0-499 fős, illetve az 500-999 fő lakosságszámú aprófalvakban 4.284,4 fő/10.000, illetve 3707,3 fő/10.000 lakos ez az arány.

#### 7.3.6.4 Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás

Ez a jövedelemkiegészítő segély a települési önkormányzat képviselő-testülete által akkor ítélt oda, ha a gyermeket gondozó család időszakosan létfenntartási gondokkal küzd vagy létfenntartását veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe kerül. A tekintetben viszont, hogy hányan részesülhetnek ilyen típusú jövedelemkiegészítő segélyben, sokkal inkább befolyásoló tényező az adott önkormányzat anyagi helyzete, mint a rendszeres szociális segély esetében, hiszen az normatív támogatás.

**21. Táblázat      A rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya (2003)**

Régió	Tízezer 0-24 éves lakosra jutó támogatott (fő)
Közép-Magyarország	922,8
Közép-Dunántúl	1255,5
Nyugat-Dunántúl	1008,8
Dél-Dunántúl	1487,4
Észak-Magyarország	1344,4
Észak-Alföld	1013,7
Dél-Alföld	843,1

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

A rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesültek 10.000 főre jutó arányát tekintve az Észak-Alföld visszaszorul a negyedik helyre. A régiót alkotó megyék közül ez esetben Jász-Nagykún megyében jut a legtöbb segélyezett gyermek, illetve fiatalok a támogatottak kategóriájába (1217,8 fő/10.000 lakos), míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megye csak a második, ahol ugyanez az arány: 1119,1 fő/10.000 lakos.

#### 7.3.6.5 Átmeneti segély

A települési önkormányzat képviselő-testülete a létfenntartást veszélyeztető, rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan létfenntartási gondokkal küzdő személyek



részére átmeneti segélyt biztosíthat. Ez a segély típus adható alkalmanként vagy havi rendszerességgel. A szabályozás elsősorban azok számára tartja indokoltnak az ilyen típusú segély biztosítását, akik más módon nem tudnak gondoskodni a családjukról.

**22. Táblázat      Az átmeneti segélyben részesülők tízezer lakosra számított aránya (2002)**

<b>Régió</b>	<b>A támogatásban részesített személyek 10.000 lakosra jutó aránya</b>	<b>Egy főre jutó átlagos összeg (Ft)</b>
<i>Közép-Magyarország</i>	398,7	12.764
<i>Közép-Dunántúl</i>	561,6	7.206
<i>Nyugat-Dunántúl</i>	629,2	7.788
<i>Dél-Dunántúl</i>	660,8	7.466
<i>Észak-Magyarország</i>	845,8	5.783
<i>Észak-Alföld</i>	738,3	6.306
<i>Dél-Alföld</i>	537,9	8.356

Forrás: Saját szerkesztés a Szociális Statisztikai Évkönyv 2003. évi adatainak felhasználásával

Az átmeneti segély folyósítása során az Észak-Alföldön volt a második legmagasabb a támogatásban részesítettek aránya, viszont ebben a régióban volt a legalacsonyabb az egy főre jutó segély összege. Ez utóbbi nyilván összefüggésben van azzal a törvényszerűséggel, hogy ahol több a támogatásra szoruló, ott kevesebb segély jut egy főre, de a kialakult helyzet annak is következménye, hogy éppen azokban a térségekben szorulnak rá a legtöbben az átmeneti segélyre, ahol az önkormányzatok többsége súlyos anyagi problémákkal küzd.

Ezt igazán ez esetben is az adatok településnagyság szerinti elemzésekor követhetjük nyomon. Csakúgy mint az előző támogatási típusnál, itt is látható, hogy minél kisebb egy település, annál több a krízishelyzetben lévő rászoruló, viszont annál kisebb a támogatásként folyósított összeg. A 0-499 lakosságszámú településeken 2090,1 fő támogatott jut 10.000 lakosra, míg az 50.000-99.999 fős városokban csupán 189, 2. fő, tehát a különbség több mint tízszeres. Azonban amíg ez utóbbi településkategóriánál 15.526 Ft jut egy főre segélyként, addig az aprófalvakban ez mindössze ennek harmada: 5.829Ft.

A régió megyéi közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében extrémén magas az átmeneti segélyben részesítettek tízezer lakosra jutó aránya, 1.152,5 fő, amely 400 fővel haladja meg az észak-alföldi régiós arányt. Más szavakkal ez azt jelenti, hogy minden tizedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei lakos rászorul az átmeneti segélyre.



A kistérségek vonatkozásában 2002. évi 1000 lakosra számított adatok állnak a rendelkezésre, amelyek még az előzőekben vázoltaknál is súlyosabb helyzetről adnak tanúbizonyságot.

**23. Táblázat** Az átmeneti segélyben részesítettek 1000 lakosra jutó száma fő/1000 lakos

<b>Hajdú-Bihar</b>		<b>Jász-Nagykun-Szolnok</b>		<b>Szabolcs-Szatmár-Bereg</b>	
<i>Balmazújvárosi</i>	34,1	<i>Jászberényi</i>	72,7	<i>Baktalórántházai</i>	197,7
<i>Berettyóújfalui</i>	99,1	<i>Karcagi</i>	45,8	<i>Csengeri</i>	142,3
<i>Debreceni</i>	22,2	<i>Kunszentmártoni</i>	70,8	<i>Fehérgyarmati</i>	392,5
<i>Derecske-Létavértesi</i>	100,9	<i>Mezőtúri</i>	45,9	<i>Ibrány-Nagyhalászi</i>	92,6
<i>Hajdúböszörményi</i>	53,1	<i>Szolnoki</i>	35,1	<i>Kisvárdai</i>	84,9
<i>Hajdúhadházi</i>	68,6	<i>Tiszafüredi</i>	77,4	<i>Mátészalkai</i>	139,1
<i>Hajdúszoboszlói</i>	63,6	<i>Törökszentmiklósi</i>	29,0	<i>Nagykállói</i>	57,9
<i>Polgári</i>	135,3			<i>Nyírbátori</i>	159,7
<i>Püspökladányi</i>	101,7			<i>Nyíregyházai</i>	65,2
				<i>Tiszavasvári</i>	55,4
				<i>Vásárosnaményi</i>	331,0
<b>Összesen</b>	<b>57,7</b>	<b>Összesen</b>	<b>52,0</b>	<b>Összesen</b>	<b>131,7</b>

Forrás: Saját szerkesztés az OSAP 2002. évi adatainak felhasználásával

A táblázat adatai szerint a Fehérgyarmati kistérségben 1000 lakos közül közel 400 olyan súlyos létfenntartási problémákkal küzd, hogy jogosulttá vált az átmeneti segélyre, de hasonlóan kritikus a helyzet a Vásárosnaményi kistérségben is, ahol minden harmadik ott élő rászoruló, illetve a Baktalórántházi kistérségben, ahol minden ötödik ember támogatott.

E segélytípusnál is rendelkezésre állnak településnagyság szerinti bontásban a 2003. évi adatok, amely szerint országosan a 2000-4999 fő lakosság számú településeken volt a legtöbb a segélyezettek száma (33.686 fő), de nem sokkal marad el ettől az 1000-1999, és az 500-999 fős kistérségeknél kapott érték sem, hiszen az első esetben 25.942, míg a második kategóriánál 22.368 fő részesült átmeneti segélyben 2003-ban. Ebben a három településkategóriában él az összes segélyezett – 162.822 fő – 50,2%-a. Országosan 2003-ban 32.244 fő támogatottnak nem érte el az egy főre jutó jövedelme a nyugdíjminimumot, közülük 20.371 fő a 0-5000 fő lakosság számú településkategóriák valamelyikén lakott.

Összegezve: az Észak-Alföld országon belüli hátrányos helyzetének szemléletes indikátora a különböző segélyfajtáknál kirajzolódott kép, amely szerint a segélyezettek számát



tekintve az elsők között van a régió. A megyék közül Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és azon belül a határmenti kistérségek lemaradása szembetűnő. Ennek egyik fő oka, hogy a mélyszegénységben élő, sok esetben devianciáktól szenvedő családok aránya rendkívül magas az ott élő népességben belül, akik többsége a tömeges munkanélküliség és a kilátástalan élethelyzet miatt a passzív szociálpolitikai eszközökből való megélhetésre rendezkedett be.

#### **7.4 Innováció a szociális szférában**

Egy adott régióban az ellátások biztosítása, a rászorulóknak segítése szempontjából a már meglévő intézményrendszer fontos kiegészítő elemeinek tekinthetők a különböző módszertani innovációt hordozó programok, szolgáltatások és egyéb alulról jövő kezdeményezések.

Az Észak-Alföldi Régióban az alábbi területeket szeretnénk kiemelten bemutatni:

- *módszertani intézmények,*
- *szociális ellátást biztosító civil szervezetek és piaci cégek,*
- *problémaorientált ellátások, innovatív intézmények,*
- *egyedi térségi-területi megoldási módok.*

##### **7.4.1 Módszertani intézmények**

A szociális-gyermekjóléti szolgáltatások fejlesztésének, hatékony működtetésének kulcsszereplői a módszertani intézmények, melyek feladataikat a megfelelő jogszabályokban rögzítettek szerint látják el. A helyzetelemzés készítésekor kilenc módszertani intézmény működött:

- egy országos módszertan (földprogramok és falugondnoki ellátás),
- egy regionális családsegítő,
- egy regionális módszertani bölcsőde,
- három megyei módszertani intézmény,
- két gyermekjóléti módszertani intézmény,
- egy regionális adósságkezelés módszertani intézmény,
- három intézmény vesz részt a 2003-ban indult „Módszertani terepintézmények” c. projektben (pályázati finanszírozásban), továbbá
- 4 településen működik Szociális Igazgatási Mintahely.

A megyei, regionális és országos módszertani intézmények kijelölését, feladatait az 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet szabályozza. Alapfeladataik közé tartozik:

- segítségnyújtás és javaslat kidolgozás új ellátások megszervezésében, bevezetésében,
- információgyűjtés,



- szakértői munkák végzése,
- tanácsadás, segítségnyújtás a megye területén lévő szociális intézmények szakmai munkájához.

#### 7.4.1.1 Regionális módszertani intézmények tevékenysége

Témánk szempontjából az alábbi módszertani intézmények tevékenysége emelhető ki:

##### *Regionális Családsegítő Módszertani Központ (Debrecen)*

Az intézmény feladatai közé tartozik a képzések, továbbképzések szervezése. Elsősorban szakmai műhelysorozatokat, személyiségfejlesztő foglalkozásokat tartanak, illetve évente rendeznek regionális konferenciát. Szakmai tevékenységük része módszertani ajánlások kidolgozása és az intézményben folyó munka dokumentálásának segítése. Emellett módszertani körutak keretében helyszíni konzultációs lehetőséget biztosítanak a régió családsegítő intézményei számára.

Az általuk végzett kutatások a szociális helyzet- és igény felmérésére, az intézménynél nyilvántartott tartós munkanélküliek adatainak elemzésére, a kliensek elégedettségének vizsgálatára terjednek ki. Emellett rendszeresen módszertani hírlevelet jelentetnek meg és a konferenciákon elhangzott előadásokat adják ki.

##### *Regionális Módszertani Bölcsőde*

Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata Bölcsődei Igazgatósága (Szolnok)

Az intézmény 2003 szeptemberétől látja el a regionális módszertani feladatokat, ezért az eddig végzett munkájuk a kapcsolatépítésre, a tájékozódásra és a kompetenciahatárok pontosítására terjed ki. Az intézmény a régió 58 településén 80 bölcsőde szakmai munkáját segíti.

##### *Országos módszertani intézmények tevékenysége*

Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Közalapítványa Regionális Forrásközpont (Szolnok)

A szervezetet a Szociális és Családügyi Minisztérium 2001. január 1-jétől a falugondnoki és szociális földprogramok országos hatáskörű intézményi feladataival bízta meg.

A földprogramok módszertani alapfeladatai: a hálózat fejlesztése, a támogatási rendszer működtetése, monitorozása, értékelése, a minőség fejlesztése, kapcsolatépítés, a területi hátrányokat kezelő innovatív fejlesztéseket erősítő szakmai programok koordinációja.

A falugondnoki módszertani feladatellátás célja a kistélepüléseken élő lakosság életkörülményeit javító falugondnoki szolgálatok módszertani támogatása. A módszertani



szervezet falugondnoksághoz kapcsolódó alapfeladatai: kapcsolattartás, szakmai és jogi tanácsadó szolgálat működtetése, programok, rendezvények, szakmai tanácskozások szervezése, kiadványok szerkesztése, terjesztése és kutatások, vizsgálatok végzése.

#### *Gyermekjóléti módszertani intézmények*

A megyénként kijelölt gyermekjóléti módszertani intézmények kijelölését és feladatait a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény határozza meg. A kijelölt módszertani intézmény feladatkörébe tartozik:

- részvétel a minőségfejlesztési elvek kidolgozásában,
- ajánlások készítése a hatékonyabb szolgáltatási módszerekre,
- szakmai tanácsadással, szakértői munkával a területén lévő gyermekjóléti és gyermekvédelmi tevékenységet végzők munkáját segíteni,
- továbbképzések, tapasztalatcserék kezdeményezése.

#### *A régióban működő megyei gyermekjóléti módszertani intézmények*

##### CONTACT Gyermekjóléti Szolgálat (Szolnok)

Az intézményt 2003. november 1-jén nevezték ki módszertani feladatok ellátására. Az eltelt rövid időszakban elsősorban szakmai műhelyeket szerveztek a gyermekjóléti intézményekben dolgozók számára a törvényi háttér megismertetésére, illetve esetmegbeszélő csoportokat hívtak össze. Emellett szakkönyvtár létrehozásán dolgoznak.

##### Gyermekjóléti Szolgálat (Nyíregyháza)

Az intézmény elsősorban az alapfeladatok ellátásában nyújt segítséget. 2004 januárjától kutató műhelyként működik. Emellett innovációs tevékenységük között szerepel a romák részére felvilágosító és egészségmegőrzést célzó program szervezése, hiperaktív gyermekek mozgásterápiáját segítő foglalkozások tartása, illetve kamasz gyermekek részére szabadidős elfoglaltságok szervezése.

Szakmai segédanyagokat készítenek és juttatnak el a területükön működő családgondozók részére a családi erőszak és a családgondozók adminisztrációs tevékenységének témákban.

#### *Adósságkezelés módszertani intézménye*

##### Szocio East Egyesület Szociális Szolgáltató és Módszertani Központ (Nyíregyháza)

A szervezet a Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatával kötött ellátási szerződés alapján működteti a háztartási adósságkezelési tanácsadó irodát. Az általuk – 1999-ben – kidolgozott adósságkezelési eljárás és ügyviteli struktúra országos modellként szolgál.



Az intézmény célkitűzése, hogy a régió három megyéjének településein kezdeményezzék adósságkezelői szolgáltatást végző irodák kiépítését, illetve elősegítsék a már meglévők és a jelenleg szerveződők hálózatba szerveződését.

Szakmai feladataik közé tartozik szakmai tanácskozások szervezése azon települési önkormányzatok jegyzői és szociális intézményvezetői számára, akik helyi rendeletben kívánják szabályozni az adósságkezelési szolgáltatást. Az intézmény módszertani segítséget nyújt a szolgáltatás kiépítéséhez, megszervezéséhez, működtetéséhez.

A szervezet 2000-től megjelenő hírlevelének adósságkezelési melléklete rendszeresen tájékoztat a szakmai műhelyekről, képzésekről, törvényi változásokról.

#### 7.4.2 Civilszervezetek és profitorientált cégek a régió szociális ellátórendszerében

Ma már evidencia, hogy az elmúlt évtizedben a nonprofit szektor komoly strukturális átalakuláson ment át, a szervezetek száma jelentősen megnőtt, anyagi erőforrásaik többszöröződtek, új szervezeti formák jöttek létre. Ez igaz a szociális célú nonprofit szervezetekre is. Számos esetben a helyi önkormányzatok hoztak létre szociális jellegű nonprofit szervezeteket, illetve több esetben maguk az önkormányzati szociális intézmények alakultak át ilyen szervezetekké.

A civil szervezetek növekvő száma bizonyítja, hogy egyre nagyobb jelentősége van a szektornak az ágazati feladatok megoldásában és a szükségletek kielégítésében. Ennek ellenére rendkívül nehéz pontos képet vázolni a szociális nonprofit szektorról, egyrészt a folyamatos változás, másrészt a célzott kutatások hiánya miatt

A rendelkezésre álló tapasztalatok az alábbiakban összegezhetők<sup>47</sup>:

- A szervezetek összetétele rendkívül heterogén. A kisméretű, néhány ezer forinttal gazdálkodó szervezetek mellett vannak több ezer fős taglétszámú, jelentősebb bevételűek is. A szociális célú civil szervezetek funkciójuk alapján többféle szempont szerint csoportosíthatók: önszolgáltató, kliens érdekképviselői, önkéntes és szolgáltatást nyújtó. A civil szervezetek tehát jogi státuszukat, feladatvállalásukat, infrastrukturális feltételeiket, célcsoportjaikat, szolgáltatásaikat tekintve strukturáltak, ezért a helyzetük és szerepük feltárása és elemzése is csak differenciált lehet. További jellemzőjük, hogy más és más dimenziók mentén kapcsolódnak a szociálpolitikai feladatok megoldásához.

<sup>47</sup> Az alábbi összefoglalás az Esély Forrásközpont, mint módszertani intézmény empirikus tapasztalatainak felhasználásával készült.



- Általános tapasztalat, hogy a szociális nonprofit szervezetek szűk köre – jellemzően azok, melyek a 90-es évek elején alakultak s biztos szakmai bázison, erős önkormányzati kapcsolatokkal, hatékony innovációs stratégiával, szisztematikus fejlesztéssel megerősödtek –, egyidejűleg többféle szociális tevékenységet is ellátnak. Ezek a szervezetek részt vettek a 90-es évek közepétől azokban a Phare programokban, amelyek a szociálpolitika megújítását szolgálták, s e programokban való részvételükkel képessé váltak jelentős források megszerzésére.
- A szociális nonprofit szervezetek egy másik csoportja – az önkormányzati fenntartású intézmények mellett működő alapítványok –, amelyek alapításának szinte kizárólagos célja az intézmények működési költségének kiegészítése, forrás kiegészítés.
- Működik a szervezeteknek még egy csoportja, amelyet önkormányzatok hoztak létre, s alapvető funkciójuk a települések szociális helyzetének javítása.
- Jelenleg nincs megfelelően kimunkált stratégia arra vonatkozóan, hogy melyek azok a konkrét területek, ahol a nonprofit szervezetek szociális szolgáltatásokat nyújthatnának, illetve arra vonatkozóan sincs egységes álláspont, hogy hol milyen szerepet kaphatnának az állami és az önkormányzati szervek mellett. A közelmúltban több területi szinten (települési, mikrotérségi, térségi, megyei) és számos formában megkezdődött a hálózatszerű működés és partneri együttműködés, ugyanakkor ezek hatékonysága fokozható. A pályázati programok konzorciumi keretei ösztönzik és elősegítik a partnerség elvének érvényesítését és a kooperációk kiépülését.
- A szociális szervezetek többsége nem rendelkezik a tartós és biztonságos működéshez szükséges anyagi háttérrel. Pozitív körülmény azonban, hogy stabilizálódik a nonprofit szervezetekre vonatkozó jogi szabályozás, amely számos modellértékű szervezeti működést generálhat, elősegítve a szektor fejlődését.

A régióban alakult szociális célú civil szervezetek számára, típusára, főbb feladatkörükre a régióban dolgozó civil referensek<sup>48</sup> által készített adatbázis alapján vonunk le következtetéseket. Továbbá az adatgyűjtéshez megkérdeztük – az elsősorban szolgáltatást végző – módszertani intézményeket is.

<sup>48</sup> Szociális Célú Civil Szervezetek Hálózatfejlesztő Központja programban közreműködő munkatársak



Ezen adatbázisok alapján a legtöbb szociális célú civil szervezet Jász-Nagykun-Szolnok megyében található, – 170 – míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 94, Hajdú-Bihar megyében pedig 63 ilyen szervezet működik. Ezek közül a legjellemzőbb mindhárom megyében az alapítványi és egyesületi forma, míg a közalapítványok és közhasznú társaságok száma kevesebb.

A civil szervezetek szerepvállalása sokrétű. Részt vesznek a szociális szolgáltatások biztosításában, továbbá az önkormányzatoktól vállalnak át feladatokat ellátási szerződések keretében. Jász-Nagykun-Szolnok megyében 6, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 11, míg Hajdú-Bihar megyében 10 szervezet kötött ellátási szerződést a szociális és a gyermekvédelmi törvényben meghatározott ellátások biztosítására.

A szervezetek között jelentős számban találhatók települési önkormányzat vagy önkormányzati fenntartású intézmény által alapított szervezetek. Ezen szervezetek elsődleges feladata nem a szolgáltatásnyújtás, hanem az intézmény szakmai feladatainak hatékonyabb ellátásához történő forrás kiegészítés, például szakdolgozók képzése, eszközfejlesztés. Jász-Nagykun-Szolnok megyében 28 ilyen szervezet közül 26 a szociális törvényben meghatározott intézmény „mellett” működik, két szervezet pedig a gyermekvédelmi törvényben meghatározott intézmény munkáját segíti. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a 17 intézményből 15 a szociális törvényben, 2 pedig a gyermekvédelmi törvényben meghatározott intézményt segítve tevékenykedik. Hajdú-Bihar megyében 12 intézményből 9 a szociális törvényben, 3 pedig a gyermekvédelmi törvényben meghatározott intézménnyel együttműködve lát el forrás kiegészítő funkciót. Ezek a szervezetek a szolgáltatásokhoz nem jelentős, ugyanakkor fontos kiegészítő forrást képesek biztosítani jellemzően magán adományokból, illetve pályázati forrásokból.

A civil szervezetek közül kevés szerveződik kizárólag a kliens vagy a szakma érdekképviselésére. Ezen szervezetek aránya – az összes szociális célú civil szervezethez viszonyítva – Hajdú-Bihar megyében a legmagasabb: 14 százalék, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 6 százalék, Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig 5 százalék.

A felsoroltak mellett léteznek olyan civil szervezetek, melyek több funkciósak, és egyéb szolgáltatásaik mellett látnak el érdekképviselőként. E szervezetek feladataikat és tevékenységi körüket tekintve nagyon sokszínűek. Jász-Nagykun-Szolnok megyében a legtöbb civil szervezet az egészségkárosultak támogatásával, illetve a számukra nyújtott szolgáltatásokkal foglalkozik. Magas a rászorultak szociális támogatásával és az idősek támogatásával foglalkozók száma is. Az előbbieken ismertetett szervezetek mellett a gyermek- és ifjúságvédelemmel, illetve a családvédelemmel foglalkozó szervezetek



képviseltetik magukat nagyobb számban, míg kevesebb azon civilek száma, amelyek a mentális- és szenvedélybetegek kezelésével foglalkoznak, illetve foglalkoztatási célúak.

Hajdú-Bihar megyében a legtöbb szociális civil szervezet az egészségkárosultak támogatásával, gyermek- és ifjúságvédelemmel, illetve mentális és szenvedélybetegek kezelésével foglalkozik. Kevesebb számban találhatunk foglalkoztatási célú és családvédelemmel foglalkozó szervezeteket.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a szervezetek többsége gyermek- és ifjúságvédelemmel, idősök és egészségkárosultak támogatásával foglalkozik. Nagyobb számban találhatunk még a rászorultak szociális támogatásával, mentális- és szenvedélybetegségek kezelésével, illetve családvédelemmel foglalkozó szervezeteket. Legkisebb arányban ebben a megyében is a foglalkoztatási célú civilek vannak jelen.

Annak ellenére, hogy a foglalkoztatási célú civil szervezetek száma alacsony, tevékenységük, forrásaik és kapacitásuk volumene sokkal magasabb a többi szociális jellegű civil szervezeténél.

A szervezetek közötti kapcsolatokról mindhárom megyében elmondható, hogy széleskörű partnerség még nem alakult ki közöttük, általában egy-egy konkrét projekt, pályázat megvalósításában működnek együtt. Megyénként kialakult egy viszonylag alacsony számú – 10-15 szervezetet magában foglaló – szervezeti kör, akik könnyen mozgósíthatók, részt vesznek a különböző fórumokon, rendezvényeken, aktív-sikeres pályázók és párhuzamosan több projektet is működtetnek.

A szervezetek számára kerekasztalok szerveződtek/szerveződnek városi és megyei szinten egyaránt. Főbb feladataik közé tartozik az információszolgáltatás, a nyilvánosság megteremtése, civil vonatkozású önkormányzati anyagok véleményezése, pályázatfigyelés, valamint tájékoztatás, tanácsadás a civil szervezetek számára.

#### 7.4.3 Problémaorientált ellátások, innovatív intézmények

A problémaorientált ellátások, innovatív intézmények témában a különböző típusú módszertani és szociális képzést végző intézményeknek kiküldött kérdőívekből szereztünk információt. Az ebből kirajzolódó kép azt mutatja, hogy a módszertani intézmények jelentős innovációs potenciállal rendelkeznek.

A jelentősebb szociális célú civil szervezetek komplex programjai sokoldalú innovációt valósítanak meg, továbbá a régió felsőoktatási intézményeiben folyó kutató/fejlesztő munkának is fontos szerepe van az ellátások megújításában, komplex fejlesztésében.



A kérdőívek összesítése alapján a régió módszertani intézményei 26 innovatív programot valósítottak/valósítanak meg; a legtöbbet (tizennyet) Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, a legkevesebbet (hetet) Jász-Nagykun-Szolnok megyében. Bár az előző fejezetekből kiderült, hogy sok tekintetben Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a leghátrányosabb helyzetű, pozitív eredmény, hogy itt bonyolították/bonyolítják a legtöbb innovációs projektet.

A megvalósuló innovatív programok közül a legtöbb az idősek ellátásához (6 db) kapcsolódik (pl. jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, HOME-CARE házi betegápolás, társulás a minőségi idősgondozásért stb.), illetve a fogyatékos személyek gondozásához (5 db) (pl.: értelmileg akadályozott fiatalok integrált foglalkoztatási modelljének kidolgozása, támogató szolgálat működtetése stb.). Minden megyében 1-1 intézmény részt vesz a „Módszertani terepintézmények” elnevezésű projektben, melynek célja a szociális képzések terepgyakorlati színvonalának javítása.

Ezek mellett egyéb innovatív kezdeményezéseket is találunk az alábbi ellátások vonatkozásában:

- romák részére szervezett egészségnevelési program,
- gyermekeknek, fiataloknak szervezett programok (pl.: „Aires-terápia” a hiperaktív gyermekek mozgásterápiáját segítő foglalkozások, „speciális mentőcsapat működtetése”: kamasz gyerekek hasznos szabadidős elfoglaltsága),
- önkéntesség (*KAPU program*),
- pszichiátriai közösségi gondozás kialakítása, pszichiátriai betegek nappali ellátását biztosító intézmény létrehozása,
- minőségügyi tevékenység, módszertani ajánlások, dokumentáció kidolgozása,
- adósságkezelés,
- szociális földprogramok.

A régió szociális felsőoktatási intézményeinek innovációs tevékenysége elsősorban a szociális intézmények és a szociális munka módszereinek fejlesztésére, új, hatékony munkaformák kialakítására és a szakemberek továbbképzésére irányul.

Mindezek mellett a régióban működő nonprofit szervezetek és szociális intézmények is valósítanak meg innovatív projekteket. A nyíregyházi Szocio-East Egyesület Roma Közösségi és Információs Központot hozott létre a megyeszékhelyen szegregáltan élő roma közösség társadalmi integrációjának, befogadásának, elfogadásának elősegítése, társadalmi esélyeinek növelése, hagyományok ápolása céljából.

A CONTACT Mentálhigiénés Konzultációs Szolgálat (Szolnok) Phare támogatással alacsony iskolázottságú, halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok bevonásával valósít meg



munkaerő-piaci reintegrációs programot. A projekt célja a bevont célcsoport elhelyezése az első munkaerőpiacon, mely képzéssel, pszichológiai és szociális támogatással egészül ki.

A Humán Fejlesztők Kollégiuma (Debrecen) a „Társulás a minőségi idősgondozásért” programjában az idősellátás minőségfejlesztését, az időseket ellátó intézmények szervezetfejlesztését tűzi ki céljául. Ennek érdekében a Hajdú-Bihar megyében az idősek és fogyatékosok ellátásával foglalkozó intézményekben dolgozó munkatársak részére szerveznek képzéseket, tréningeket, szakmai műhelyeket, konferenciákat, melyeken erősödik a kapcsolatrendszer az idős/fogyatékos ellátásban dolgozók között, illetve a szakemberek megismerik a hazai és külföldi minőségbiztosítási alapelveket és a kapcsolódó EU jogszabályokat is.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Módszertani Ápoló-Gondozó Otthona további öt – a megyében működő – ápoló-gondozó otthonnal a tartós bentlakásos intézményekben fogyatékossgal élő személyek elhelyezésének, terápiás foglalkoztatásának tárgyi és személyi feltételeinek magasabb szintű kialakítását tűzték ki célul. A projekt során foglalkoztatás szervezőket alkalmaznak, illetve a fejlesztő tevékenységek feltételeit alakítják ki az intézményekben.

#### 7.4.4 Egyedi térségi-területi megoldási módok

A régióban találunk példát olyan programokra, melyek célja egy-egy térség szociális helyzetének javítása, új szolgáltatások bevezetése. Ennek egyik módja a kistérségi válságkezelő programokban való részvétel, amelyek 1991-től indultak, és célterületei az elmaradott, hátrányos helyzetű kistérségek. A program célja ezen területek szociális problémáinak enyhítése, szociális ellátórendszerének felzárkóztatása. Meghívásos pályázati rendszerben működik, eszközrendszere között aktivizáló szociálpolitikai eszközök, innovatív kezdeményezések, valamint a szociális és gyermekvédelmi ellátórendszer megerősítése szerepel.

*Jász-Nagykun-Szolnok megye Északi és Déli Tisza menti településeinek kistérségi szociális felzárkóztató programja (2003-2005).<sup>49</sup>*

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium 2003-tól két hátrányos helyzetű Jász-Nagykun-Szolnok megyei kistérség számára szociális felzárkóztató programot indított a megye településein élő lakosság szociális feszültségeinek mérséklésére. A programba bevont 2 kistérség – az Észak- és a Dél Tisza- mente – 17 települése (északi Tisza

<sup>49</sup> Forrás: Jász-Nagykun-Szolnok megye Északi és Déli Tisza-menti településeinek kistérségi szociális felzárkóztató programja 2003-2005. A program támasztója Jász Krisztina volt.



menti: Nagyiván, Tiszabő, Tiszabura, Tiszaderzs, Tiszagyenda, Tiszaigar, Tiszaörs, Tiszaroff, Tiszaszentimre, Tomajmonostora; déli Tisza menti: Csépa, Nagyrév, Öcsöd, Szelevény, Tiszainoka, Tiszakürt, Tiszasas), a támogatás időtartama: 2003-2005 volt. A programba bevont 17 település esetében halmozottan és az országos átlagnál hatványozottabban jelentkeznek az alábbi problémák: magas munkanélküliség, alacsony jövedelmek, rossz egészségi állapot, alacsony iskolai végzettség, fogyatékosok magas aránya, idős korúak túltreprzentáltsága, egyszülős családok gyakori előfordulása, alkoholizmus, halmozottan hátrányos helyzet.

A program részeként helyzetfeltárás készült, mely szerint az érintett kistérségekben a megyei átlagnál súlyosabb hiányosságok mutatkoztak a szociális alapellátások terén. Ezt az is igazolja, hogy a települések által készített projekttervek 90 százaléka a különböző alapellátásba tartozó szolgáltatások kialakítására, fejlesztésére irányult.

A programba bevont térségeket alkotó települések céljai a következők voltak:

- az érintett települések többségében az öregedési index magas, ezért az önkormányzatokra komplex feladat hárul; így szükségessé vált az idősek nappali ellátását biztosító intézmények kialakítása, bővítése, fejlesztése; bentlakásos otthonok kialakítása, fejlesztése;
- a szociális törvény 2003. január 1-től hatályba lépő módosításaiban megjelentek azok a speciális alapellátási formák, amelyek létrehozására 2008. december 31-ig kötelesek az önkormányzatok; ezek közé tartozik a közösségi pszichiátriai ellátás, valamint a fogyatékos személyek számára támogató szolgálat feltételeinek kialakítása;
- a bevont településeken az országos átlagot meghaladja a veszélyeztetett gyermekek aránya, ezért a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok beindítása és a már meglévők fejlesztése a kiemelt feladatok között szerepelt;
- az érintett térségben gyakori, hogy elsősorban az óvodás és iskolás gyermekek számára az önkormányzati szociális konyhai étkezés jelenti a napi egyetlen meleg étkezést, ezért a szociális étkeztetés feltételeinek megteremtése, illetve az Európai Unió követelményeknek megfelelő átalakítása szintén sürgető feladat volt;
- a hátrányos helyzetű térségek önkormányzatai súlyos humán erőforrás problémákkal (megfelelő számú szakképzett munkatárs alkalmazása, túlterhelt, alacsony keresetű dolgozók, szakkönyvek biztosítása) küszködnek, ezért az egyes ellátásokhoz kapcsolódóan a megfelelő működtetéshez a szükséges személyi feltételek megteremtése is elengedhetetlen feladat volt.



A helyzetelemzés és az önkormányzatok által kidolgozott projektekből kirajzolódó prioritások a következők voltak:

- a vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelő szociális ellátórendszer létrehozása és működtetése,
- a már meglévő ellátási formák tárgyi feltételeinek javítása és a helyi igényekhez igazodó szolgáltatások beindítása,
- a személyi feltételek biztosítása a kialakítandó és a már meglévő szolgáltatások bővítéséhez, működtetéséhez.

*A Bihari kistérség szociális szolgáltatásainak fejlesztését célzó operatív program<sup>50</sup>*

A Dél-Bihar Négycentrum Terület- és Vidékfejlesztési Társulás 2003-ban a Berettyóújfalui statisztikai kistérség 30 településére dolgozott ki tervet a térség szociális szolgáltatásainak fejlesztésére.

A programdokumentum készítői településenként feltárták, hogy a helyi szociális ellátásban milyen problématerületek és konkrét szükségletek jelentkeznek, valamint a vizsgálat kiterjedt arra is, hogy a jogszabályi kötelezettségek teljesítéséhez milyen fizikai és humán feltételekre van szükség, illetve a rendelkezésre álló pénzeszközök optimális felhasználásával középtávon milyen fejlesztések valósíthatók meg.

Az operatív programok az alábbi szociális ellátások fejlesztését célozták meg:

- 22 projekt a szociális alapellátás – étkeztetés, házi segítségnyújtás teljes körű kiépítését, fejlesztését,
- 20 projekt a gyermekjóléti és családsegítő szolgáltatások kiépítését, fejlesztését,
- 15 projekt a nappali ellátást biztosító intézmények kialakítását, bővítését, korszerűsítését; átmeneti elhelyezést biztosító intézmények létrehozását, helyettes szülői hálózat kiépítését; ápolást, gondozást nyújtó intézmények kialakítását, bővítését, korszerűsítését,
- 2 projekt az egészségügyi és szociális ellátás hatékonyabb együttműködésének segítését.

*Támogató szolgálat megszervezése a Közép-Tiszavidéken*

Egy-egy térség szociális intézményrendszerének, szolgáltatásainak fejlesztése több település együttműködésével, összefogásával valósul meg. Erre ad példát a következő program:

---

<sup>50</sup> Forrás: A program dokumentációja



2001 augusztusában az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium pályázati támogatásával a Szociális és Gazdasági Intézmények Igazgatósága (Tiszaszentimre) támogató szolgálat<sup>51</sup> szervezését kezdte meg az intézmény feladatkörének bővülésével. A támogató szolgálat Jász-Nagykun-Szolnok megye Közép-Tiszavidéki kistérség 6 településére – Tiszaszentimre, Abádszalók, Kunmadaras, Tiszaörs, Tiszaderzs és Tomajmonostora – terjed ki. A szolgáltatás kistélepüléseken térségi együttműködéssel valósítható meg, tekintettel a települések forráslehetőségeire.

A program célja a fogyatékossgal élő személyek segítése szolgáltatások, programok szervezésével. A támogató szolgálat létrehozását indokolta, hogy a településeken nem működött fogyatékos személyek speciális igényeit kielégítő ellátási forma. A településeken a legnagyobb számban mozgássérültek és testi fogyatékosok élnek. A szolgálat tevékenységei:

- szállító szolgálat, hogy a fogyatékossgal élő személy mindenhová el tudjon jutni, ezzel is elősegítve a társadalomba való integrálódását,
- személyi segítő szolgálat, amely feladata a napi higiénés feladatok ellátásától kezdve egészen az iskolába, munkába kísérésig, és az ott végzett feladatokban való segítségnyújtás, mellyel elősegíthető az önállóvá, függetlenné válása és a közösségi életben való aktív részvétele,
- információnyújtás, tájékoztatás, ügyintézés, tanácsadás, melynek célja, hogy a fogyatékossgal élő személy megismerje az őt megillető jogokat az élet minden területén,
- programok szervezése a fogyatékos személyek részéről felmerülő igények, ötletek figyelembevételével.

A szolgálat működése kezdettől fogva a partnerség elvére épül. Az együttműködő partnerek között szerepelnek önkormányzatok, egészségügyi szolgáltatást nyújtó szervezetek, magánszemélyek, szociális feladatot ellátó személyek, intézmények és a fogyatékossgal élő személyek szervezeteinek képviselői.

A támogató szolgálat eddigi működésének eredménye, hogy a szolgálat a fogyatékos személyek életében valódi és pozitív változásokat hozott, továbbá a modellkísérleti keretben szerzett tapasztalatok beépültek az ellátás jogi és szakmai standardjainak kidolgozásába.

---

<sup>51</sup> Forrás: a működtető szervezet adatszolgáltatása



## 7.5 A kirekesztődés-problematika megjelenése az ágazati tervezési dokumentumokban

Az, hogy egy társadalmi jelenség milyen mértékben kerül mind a szakmai, mind a hétköznapi közbeszéd fókuszába, sokban függ az ágazat fejlesztését különböző területi szinteken szabályozó tervezési dokumentumoktól. Ezek a különböző fejlesztési anyagok hosszú távon kihatnak a különböző társadalmi problémák kezelési módozataira, és az azok megoldását célul tűző intézkedések tartalmára. Ennek érdekében górcső alá vesszük a régiót alkotó három megyére készült szociális szolgáltatástervezési koncepciókat, a régióban a kutatás időszakában rendelkezésre álló humánfejlesztési dokumentumot<sup>52</sup>, valamint az ágazat hosszú távú fejlesztési célkitűzéseit tartalmazó Nemzeti Cselekvési Tervet.

### 7.5.1 Megyei szolgáltatástervezési koncepciók

A szociális szolgáltatástervezési koncepciók elkészítésére vonatkozó szabályokat a többször módosított 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról határozza meg. A koncepciók elkészítésének kötelezettsége a szociális törvény 2001-ben történt módosítása (2001. évi LXXIX. tv.) során került be a feladatok közé.

A törvény e dokumentum elkészítésével kapcsolatban meghatározza, hogy koncepciót kell készítenie a megyei önkormányzatoknak, illetve a legalább 2000 lakosú települési önkormányzatnak, amennyiben legalább két ellátási forma megszervezéséről gondoskodik.

A törvény előírja továbbá a szakmai anyag struktúráját, tartalmi elemeit. A szabályozás alapján a megyei, fővárosi önkormányzatnak és a megyei jogú város önkormányzatának 2003. december 31-ig, míg a települési önkormányzatoknak 2004. december 31-ig kellett elkészíteniük a szolgáltatástervezési koncepcióikat.

Az Észak-Alföldi Régió valamennyi megyéjében elkészült a megyei szociális szolgáltatástervezési koncepció.

A koncepciók tartalmi elemei megegyeznek, eltérések az egyes fejezetek kidolgozottságában, részletezésében találhatók. A koncepciók változó tartalomban és mélységben elemzik az adott megye társadalmának helyzetét, majd a szociális ellátórendszer részletes bemutatására térnek át. Valamennyi foglalkozik az alapellátások jelenlegi helyzetének leírásával, kiépítettségének, hiányainak feltárásával, és vázolja a fejlesztés lehetséges irányait is.

Témánk szempontjából a három megyei dokumentum közös sajátossága, hogy egyik sem reflektál a probléma kiterjedtsége által megkövetelt mélységben a társadalmi

---

<sup>52</sup> E dokumentum műfaji meghatározása meglehetősen problematikus volt, mert egy sajátos egyvelegét alkotta a területi tervezésben alkalmazott kategóriáknak. Leginkább a koncepciók sajátosságait viselte magán az anyag.



kirekesztődés által leginkább veszélyeztetett csoportokra, azok térbeli megjelenésére és a szociális ellátórendszerre háruló feladatokra. A Jász-Nagykun-Szolnok megyei koncepció csupán két esetben tartalmaz utalást a kirekesztődésre. Egyrészt a dokumentum szerzői arra hívják fel a figyelmet (egyébként helyesen), hogy a fogyatékkal élőket a kirekesztődésben érintetteként kell számon tartanunk, másrészt pedig figyelmeztetnek a mentális betegségekben szenvedők számának számottevő növekedésére – tíz év alatt megháromszorozódott a számuk –, amely jelenséget szintén a halmozott hátrányok következményeként aposztrofálnak. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szolgáltatástervezési koncepcióban maga a fogalom nem jelenik meg, viszont ez az a dokumentum, amely a legrészletesebben foglalkozik a kirekesztődéssel leginkább fenyegetett csoportokkal, így a magányos idősekkel, a veszélyeztetett gyermekekkel és a romákkal. Régió specifikus megközelítéseket, kirekesztődést nevesítetten mérsékelni kívánó célkitűzéseket, megoldási javaslatokat azonban ez az anyag sem tartalmaz. Témánk szempontjából a legsúlyosabb hiányosságokkal rendelkező koncepció a Hajdú-Bihar megyei. Ez a fejlesztési dokumentum szinte kizárólag az idősellátásra fókuszál, a szegénységből, azon belül a gyermekszegénységből fakadó problémák kezelésére még utalás sincs az anyagban. Az alapellátó rendszer célcsoportjai között egyáltalán nem szerepelnek a fiatalok és a gyermekek. Ennek következtében a gyermekszegénység, a családi konfliktusok kezelése sem szerepel a célkitűzések között.<sup>53</sup>

Az előzőek alapján nem meglepő, hogy a megyei szolgáltatástervezési koncepciókban a szakértők által vázolt stratégia fejlesztési irányai és a helyi szükségletek nem minden esetben vannak összhangban. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a kedvezőtlen társadalmi-gazdasági tényezők miatt kialakult „depressziós” kistérségekben élő családok segítésére – az alapellátás keretében – a családsegítő szolgáltatások bővítése, fejlesztése nem jelenik meg konkrét célként a megyei koncepcióban, holott erre óriási szükség lenne számos perifériás helyzetben lévő kistérség esetében.

A megyei koncepciók közül a Jász-Nagykun-Szolnok megyei és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei anyag kistérségi szinten is elemzi a szociális ellátórendszer állapotát, míg a Hajdú-Bihar megyei dokumentum helyzetfeltárást tartalmazó fejezete mellőzi az ilyen irányú kitekintést.

---

<sup>53</sup> Itt jegyezzük meg, hogy a gyermekvédelmi és gyermekjóléti ellátások helyzetének bemutatása nem kötelező eleme a szolgáltatástervezési koncepcióknak, de úgy véljük, hogy főként a Hajdú-Bihar megyei külső perifériához tartozó kistérségek többségében tapasztalható problémák indokolták volna a téma tárgyalását.



24. Táblázat Szolgáltatástervezési koncepciók egyes tartalmi elemeinek megléte

Tartalmi elem	Hajdú-Bihar megye	Jász-Nagykun-Szolnok megye	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye
<i>megye bemutatása</i>	+	+	+
<i>alapellátások bemutatása</i>	+	+	+
<i>szakosított ellátások bemutatása</i>	+	+	+
<i>gyermekvédelmi rendszer bemutatása</i>	---	---	+
<i>SWOT-elemzés</i>	---	+	---
<i>kistérségi szintű elemzés</i>	---	+	+

*Jelmagyarázat: + a tartalmi elem szerepel/--- az elem nem szerepel a koncepcióban*

A társadalmi kirekesztődés-problematika szolgáltatástervezési koncepciókban való alulreprezentáltsága nyilván egyrészt a dokumentum elkészítését központi szinten szabályozó törvény hiányosságaiból fakad, másrészt azonban híven tükrözi a jelenség iránti érdektelenséget és oda nem figyelést. Amint azt a korábbiakban jeleztük, ez a fajta attitűd nem azonos módon jelenik meg a három megyében, és pozitív fejlemény, hogy a kirekesztődéssel leginkább fenyegetett Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében van deklarált szándék a két leginkább veszélyeztetett generáció – a gyermekek és az idősek – kiszolgáltatottságának mérséklésére az alapellátások ilyen irányú fejlesztése révén. Mindhárom dokumentumra jellemző, hogy hiányzik belőlük a monitoring rendszerre való utalás.

#### 7.5.2 Az Észak-Alföldi Régió humán fejlesztési terve

Az Észak-Alföldi Régióban – mint azt már korábban jeleztük –, különálló szociális fejlesztési dokumentum nem készült 2004 előtt. A kutatás alkalmával rendelkezésre álló, az ezredfordulón íródott humán fejlesztési terv csak érintőlegesen tartalmaz megállapításokat a szociális szférára vonatkozóan. A humán infrastruktúra legfontosabb célkitűzései között csupán két szociális tartalmú fejlesztési elképzelés szerepel. Az egyik célkitűzés a szociális ellátórendszer fejlesztését szorgalmazza, a másik pedig az aprófalvas térségek felzárkóztatását elősegítő szociális válságkezelő programok szükségességét emeli ki. Gyakran ismétlődő hiba az anyagban, hogy a szociális- és az idősellátás fejlesztést két külön elemként kiemelten kezeli, mintha ez utóbbi nem képezné szerves elemét az alapellátásoknak, azaz a szociális ellátórendszernek. Az időseken túl a kirekesztődés szempontjából leginkább érintett társadalmi csoportok közül a cigánysággal foglalkozik hangsúlyosabban a fejlesztési terv. A roma kisebbség kapcsán azonban csak az egészségi állapotuk és az oktatás terén megmutatkozó hátrányaik kerülnek említésre.



A fejlesztési terv alapjául szolgáló helyzetfeltárásból teljes mértékben hiányzik a szociális szféra ellátottságának elemzése. Csupán a humán erőforrás fejlesztést befolyásoló tényezők között szerepel egy rövid elemzés az idősödő társadalomról, amely bár természetesen tendencia az Észak-Alföldön is, mégsem igazán régióspecifikum, tekintettel arra, hogy ez a régió bír országos összehasonlításban az egyik legfiatalabb korszerkezettel, amit egyébként említ is az anyag. Ezt követően már nem meglepő, hogy a humán erőforrás lehetséges fejlesztési irányai között is csak az idősellátás fejlesztése jelenik meg nevesítetten. A fejlesztési terv egyáltalán nem tartalmaz utalást a fejlesztések megvalósításának módjára, az ebben szerepet kapó intézményrendszerre, valamint a dokumentum társadalmasítására. A tervezési dokumentumról megállapítható továbbá, hogy nem reflektál kellő mértékben a szociális szférában kumulálódó régiós társadalmi problémákra, marginális területként kezeli a humán fejlesztéseken belül is.

### 7.5.3 A Nemzeti Cselekvési Terv<sup>54</sup>

A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az Amszterdami Szerződés elfogadásával vált a közösségi politikák szerves részévé. A jelenségre való fokozottabb érdeklődés felkeltésében a másik jelentős fordulópontot a Nizzai Csúcs jelentette 2003-ban, ahol a tagállamok a kirekesztődés elleni közös fellépésről döntöttek, és arról is megállapodás született, hogy e folyamat során a nyitott koordináció elvét fogják használni. Ez utóbbi döntésnek a kirekesztődés kezelése terén pozitív és negatív következményei egyaránt lettek. Mivel ugyanis más területek gyakorlatával ellentétben nem szerződés, hanem csupán megállapodás rögzíti a kirekesztődés elleni fellépés szükségességét, ezért a közösen megfogalmazott irányelvek be nem tartása a tagállamok számára nem von maga után szankciókat. Ez a metódus pedig gyengíti a társadalmi befogadás közös célkitűzéseinek megvalósítását. Pozitív következményről abban az esetben beszélhetünk, ha a megengedőbb szabályozás a partnerségi kapcsolatok kiterjesztését vonja maga után egy-egy tagállam esetében. Ez a kettős helyzet tehát a célkitűzések kapcsán az alul- és a túlteljesítés veszélyét egyaránt magában hordozza.

A tagállamok valóságos elköteleződése a közösen megfogalmazott célkitűzések mentén azzal mérhető leginkább, hogyha megnézzük, hogy ezek megvalósítására a nemzeti cselekvési tervükben rendelkeznek-e eredménymutatókat.

Mielőtt azonban rátérnénk annak áttekintésére, hogy a témánk szempontjából kiemelten fontos területeken milyen célkitűzések fogalmazódtak meg Magyarország részéről,

<sup>54</sup> A fejezet Juhász Gábor és Taller Ágnes (2005) elemzésének felhasználásával készült.



és annak megvalósításához milyen indikátorokat rendeltek, röviden összefoglaljuk a Nemzeti Cselekvési Terv mibenlétét.

Amint erre már az előzőekben utaltunk, a társadalmi kirekesztődés terén az együttműködés 2000-ben indult el az Európai Unió régi tagjaiként aposztrofált 15 ország között. Jogharmonizáció helyett a kölcsönös tapasztalatcsere és tanulás fontosságát helyezték előtérbe az alapítók, ezért voksoltak a nyitott koordináció elvének alkalmazása mellett. Úgy határoztak, hogy a közösen meghatározott célkitűzések teljesítéséről minden tagállam egy úgynevezett Nemzeti Cselekvési Tervben számol be két évente az Európai Bizottságnak.

Magyarország 2002-ben csatlakozott a folyamathoz, amelynek első lépéseként sor került 2003-ban a társadalmi kirekesztődés hazai sajátosságait összegezni hivatott Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum elkészítésére. A jelen vizsgálat tárgyát képező dokumentum pedig hazánk első Nemzeti Cselekvési Terve, amely a 2004-2006 közötti időszakra megfogalmazott célkitűzéseket tartalmazza.

A következőkben nagyobb témakörönként tekintjük át a hazai vállalásokat:

### *1. Demográfiai trendek*

Az új csatlakozó országok többségében, így Magyarországon is egyre súlyosabb probléma a társadalmi reprodukciót sem biztosító alacsony születésszám, az ebből következő népességfogyás, illetve az időskorúak számának fokozódó növekedése. Ennek ellenére a hazai dokumentum sem tartalmaz olyan kifejezett célkitűzéseket, amelyek érdemben javítani tudnák a kialakult tendenciát.

### *2. Foglalkoztatás, munkanélküliség*

A foglalkoztatás terén az újonnan csatlakozó országok, így hazánk lemaradása is jelentős a 15-khöz képest, de még ennél is nagyobb problémát jelent a szociális ellátórendszer szempontjából a fekete- és szürkegazdaságban dolgozók magas aránya. Ők képezik a kirekesztődés szempontjából az egyik leginkább veszélyeztetett csoportot, a nemzeti cselekvési terv mégsem foglalkozik a problémával a súlyának megfelelően.

### *3. Szegénység, jövedelmi egyenlőtlenségek*

Az újonnan csatlakozó országokhoz képest a magyar dokumentumot fokozott érzékenység jellemzi a problémák iránt, azonban a szegénység, mint társadalmi probléma komplexitásához és mélységéhez képest nem elég csoport-specifikusak az intézkedések.

### *4. Oktatás-képzés*

A magyar akciótervben megjelennek az iskoláskorúakat érintő intézkedések, amelyek mentén a fő szempont a majdani munkaerő-piaci helyzetük javítása. A dokumentum készítői Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében tervezik megvalósítani a



legfontosabb intézkedéseket. Ezek között megtaláljuk az egész életen át tartó tanuláshoz kapcsolódó legfontosabb kompetenciák fejlesztését, illetve a roma származású, illetve egyéb okok miatt hátrányos helyzetű tanulók lemorzsolódásának mérséklését célzó intézkedéseket. Problematikus azonban, hogy az országon belüli regionális különbségek csökkentésére nincs utalás az intézkedések között.

#### *5. A foglalkoztatásban való részvétel előmozdítását célzó intézkedések és a társadalmi befogadás elősegítése*

A cselekvési terv témakörei közül értelemszerűen itt találjuk a legtöbb számszerűsített célkitűzést. A korábban tapasztalt probléma azonban ennél a témakörnél is visszaköszön, azaz túlságosan az általánosítások szintjén mozognak a megfogalmazott célkitűzések. Kevés a kirekesztődéssel leginkább veszélyeztetett csoportokra vonatkozó utalás. A magyar dokumentum leginkább a tartós munkanélküliek arányának csökkentését, valamint a fogyatékkal élők és a hátrányos helyzetű romák fokozottabb munkaerő-piaci integrációját helyezi a fókuszba. Azonban kevésbé nevezhető kedvezőnek a helyzet az intézkedések megvalósítását szolgáló pénzügyi források terén.

Jellemző, hogy a Strukturális Alapokon kívül nem rendelnek a célok megvalósításához saját, nemzeti forrást, ezáltal nincsenek meg az anyagi biztosítékok a célok végig viteléhez.

#### *6. A szociális védelmi rendszer átalakítása*

A cselekvési tervekben leginkább a szociális minimumot, illetve a létminimumot garantáló szociális ellátások, segélyek, illetve az ezek értékállóságát biztosító mechanizmusok kialakítása és erősítése van leginkább napirenden. Magyarország a felsoroltakon túl a szociális alapellátás kapacitásbővítését helyezte a fejlesztések fókuszába, és a legsúlyosabb helyzetben lévők pénzbeni ellátását biztosító támogatások bővítésére vállal kötelezettséget. Ez utóbbi megfogalmazásból hiányoznak a konkrét vállalások.

A stratégiai célok között szerepel a szegénység mérséklése, de nincsenek számszerűsítve ez esetben sem az elérni kívánt célok. A szociális szolgáltatások fejlesztését is prioritásként kezeli a magyar dokumentum, de itt sem találjuk meg a megfelelő források hozzárendelését a célkitűzésekhez.

#### *7. Az oktatáshoz való hozzáférés a társadalmi kirekesztődést szenvedő csoportok számára*

A kirekesztődésben érintett csoportok felzárkóztatása szempontjából kulcsterület az oktatás, ezért különösen fontos, hogy ezen ágazat esetében milyen vállalásokat tartalmaz a cselekvési terv. Magyarország garanciát vállal a kirekesztődésben élő családok gyermekeinek óvodai neveléshez való hozzájutásának biztosításában. Továbbá a célkitűzések között szerepel



a szegény családok gyermekei számára az ingyenes iskolai étkeztetés és tankönyvellátás biztosítása, valamint a lemorzsolódás csökkentése. Azonban ezeknél a célkitűzéseknél sem találunk számszerűsített vállalást.

Pozitívuma viszont a dokumentumnak, hogy a társadalmi befogadásra irányuló stratégia megváltoztatására vonatkozóan vállalt kötelezettségét számszerűsített célkitűzésekkel is deklarálja Magyarország.

#### *8. Az egészségügyi ellátások hozzáférhetővé tétele*

A kirekesztődés kezelése terén kulcsterületeknek számító ágazatokban – például foglalkoztatás – nyomon követhető általános célok megfogalmazására való hajlam az egészségügy terén is megjelenik. A kirekesztődéssel leginkább fenyegetett csoportok helyzetének érdemi javítására fókuszáló intézkedések helyett felülreprezentáltak az általános stratégiai elemek, például az átlagos életkor növelése.

Több új európai uniós tagállam esetében is megfogalmazódik az egészségügyi és a szociális ellátórendszer fokozottabb integrációját célzó elképzelés, azonban az erre irányuló intézkedések kimaradtak a dokumentumokból.

Magyarország esetében a veszélyeztetett csoportok egészségügyi állapotát felmérő vizsgálat végrehajtásához rendeltek számszerűsített intézkedéseket.

#### *9. A szegénység elleni küzdelem*

A cselekvési tervek többségéből – megdöbbentő módon – hiányoznak a szegénység csökkentésére irányuló konkrét intézkedések. A magyar dokumentum sem tartalmaz számszerű célkitűzéseket.

#### *10. A regionális egyenlőtlenségek kezelése*

A magyar dokumentum az egyike azon kevés cselekvési terveknek, amely átfogó intézkedéscsomagot tartalmaz a regionális egyenlőtlenségek csökkentésére vonatkozóan, viszont a megvalósítást alátámasztó intézkedésekhez szükséges források mértékére és rendelkezésükre bocsátásuk módjára ez esetben sem található utalás.

#### *11. Partnerség, érdekérvényesítés*

A kirekesztődéssel leginkább veszélyeztetett csoportok hátrányait fokozza gyenge érdekérvényesítő képességük. A magyar dokumentum az alábbi célkitűzések mentén fogalmazza meg a legfontosabb feladatokat: a civil szféra fokozottabb mozgósítása, a közigazgatási eljárások módosítása, valamint a beteg-, az ellátott- és a gyermekjogi képviselő széleskörűbb biztosítása.

A szubszidiaritás biztosítása terén a partnerségi kapcsolatokban azonban már komoly hiányosságok mutatkoznak a dokumentumban, mert amíg találunk utalást a kormányzati



szférán belüli együttműködés javítására, például a romaügyi referensek kinevezésével, illetve a tárcaközi bizottságok létrehozásával, addig regionális, megyei és települési szinten nem fogalmazódik meg hasonló szándék. Hazánkban ezen a téren fontos előrelépésnek tekinthető a szociálpolitikai tanácsok hálózatának létrehozása, amely remélhetőleg jelentősen javítani fogja a jelenlegi helyzetet.

#### 7.5.4 A szociális tervezés regionális sajátosságai<sup>55</sup>

A különböző területi szinten elkészült tervezési dokumentumok áttekintése után annak vizsgálatát is fontosnak éreztük, hogy melyek a hazai tervezési gyakorlat legfőbb sajátosságai a szociális ágazatban. Egy ágazat jövője jelentősen függ az adott területen rendelkezésre álló tervezési kapacitásoktól, és az uniós csatlakozás csak fokozta az összehangolt együttgondolkodás iránti igényt.

Az Európai Unióba való belépésünkkel egy új korszak kezdődött a magyar szociálpolitikában is, amelynek egyik sarkalatos pontja a szociális szféra regionalizációja. Ez a feladat komoly fordulópontot jelent az ágazat életében, hiszen az ellátások új területi szinten való biztosítása, a releváns területi szereplők aktívabb bevonása, valamint a megfelelő egyeztetési mechanizmusok kidolgozása egy olyan országban, ahol egyébként sincs erős tradíciója a partnerségi kapcsolatoknak és a többszereplős ágazatközi egyeztetéseknek, különösen nehéz feladat.

Annak érdekében, hogy a hazai helyzetről minél autentikusabb információk álljanak a döntéshozók rendelkezésére, a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézetének Szolnoki Társadalomkutató Csoportja az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium jogelődje, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megbízásából<sup>56</sup> vizsgálatot készített<sup>57</sup>. A kutatás célja annak feltárása volt, hogy a regionális szintű szociális tervezés terén a hazai gyakorlatnak melyek a legjellemzőbb sajátosságai, valamint a releváns területi szereplők hogyan ítélik meg a jelenleg is működő mechanizmusokat. A téma vizsgálata három nagy tartalmi elemből épült fel. Elsődlegesen a tartalomelemzés módszerét alkalmazva megvizsgáltuk, hogy a már elkészült regionális tervezési dokumentumokban milyen arányban jelennek meg a szociális szférára vonatkozó fejlesztési elképzelések, továbbá országos kérdőíves felmérés keretében a szociális

<sup>55</sup> A regionális szintű dokumentum-elemzésnél a kirekesztődés a szociális esélyegyenlőség, mint gyűjtőfogalom szerves részeként került értelmezésre.

<sup>56</sup> A kutatás a 2003. évi 10.2.73.1. Esélyegyenlőség/Társadalmi kirekesztés(befogadás) elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból biztosított minisztériumi kutatási támogatásból készült.

<sup>57</sup> A kutatás témavezetője Szoboszlai Zsolt, témafelelőse Jász Krisztina volt. A kutatásban közreműködött: Szarvák Tibor, T. Hargitai Judit.



esélyegyenlőség témakörében gyűjtöttünk információkat, majd prominencia-interjúk keretében véleményeztettük hazánk egyik leghátrányosabb helyzetű régiójának – az Észak-Alföldi Régió –, szociális aktoraival a regionális szintű szociális tervezés néhány kérdését.

#### *A tartalomelemzés alapján megfogalmazott legfontosabb észrevételek*

A dokumentumok elemzését követően egyértelművé vált, hogy a régiók a szociális ágazatot érintően is felismerték a hosszú távú gondolkodás, a tervezés szükségességét, s ennek megfelelően területfejlesztési és speciális/ágazati tervek készítésére különítettek el forrásokat, írtak ki pályázatokat. Az ilyen típusú tervdokumentumokkal való ellátottság mennyiségi szempontból a Dél-Alföldi Régióban a legjobb. A legrosszabb helyzetben az Észak-Alföldi és az Észak-Magyarországi Régiók vannak. Ez utóbbi régióban egyáltalán nem készült ilyen tartalmú dokumentum.

Bár regionális szinten felismerték a szociális tervezés fontosságát és jelentőségét, a hozzáférhető dokumentumok színvonala, használhatósága, projekteké váló alakításának lehetőségei azonban nem minden esetben kielégítők.

A kidolgozott anyagok általában hármas felépítésűek, azaz helyzetelemzésből, koncepcióból és programból állnak. Ezek közül az első és az utolsó anyagrész általában jól kidolgozott, a kettő közötti átvezetés, összeköttetés, azaz a koncepcionális rész nem kellően átgondolt, megalapozott.

A területfejlesztési tervezés is folyamatosan módosul, finomul, egyre konkrétabbá válik, ez a folyamat érzékelhető a szociális tervezési anyagokon is. Az időben később készült tervezési anyagok színvonala magasabb, a feladatokra vonatkozóan konkrétabb meghatározásokat tartalmaznak.

A dokumentumok általában a területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek és a szociális szféra képviselőinek közös munkájaként jöttek létre. A külső környezet meghatározottságát illetően az Európai Unióhoz való kapcsolódás a legjellemzőbb, a hazai „rendszerbe helyezés” közül az Országos Területfejlesztési Koncepció, a Nemzeti Fejlesztési Terv valamint az adott régió területfejlesztési dokumentumaihoz való illeszkedést vázolják. Majd minden esetben hiányzik a kapcsolódó ágazatok (egészségügy, oktatás, foglalkoztatás stb...) dokumentumaihoz való illeszkedés, a kölcsönhatás felvázolása, a szinergia biztosítása, az erőforrások minél racionálisabb felhasználása érdekében.

A jövőkép megfogalmazásánál szinte minden esetben a területfejlesztési anyagok fejlesztési elképzeléseiből indulnak ki, és a szociális tárgyú célkitűzéseket a versenyképesség, a gazdasági növekedés szolgálatába állítják. Míg a foglalkoztatottság növelése (két régióban együtt is kezelik) és a szociális infrastruktúra minél szélesebb kiépítése, az innováció és talán



a civil szervezetek megerősítése a dokumentumok többségében megtalálható, addig az esélyegyenlőségre, a hálózatok kialakítására, a partnerség erősítésére, a nemek közti különbségek csökkentésére, az esélyegyenlőségre kisebb hangsúly jut. Az alkalmazott alapelvek között is a területfejlesztési alapelvek átvétele figyelhető meg.

A dokumentumok negatívumaként említhetjük, hogy az intézményrendszerre, a megvalósítás mechanizmusára nem gondoltak a készítőik.

A hét régió releváns anyagainak áttekintése után összességében elmondható, hogy a hazai régiós dokumentumoknál a jövőben is a legfontosabb a regionális szemlélet érvényre juttatása, valamint a rokon ágazati politikákkal közös kapcsolódási pontok meghatározása. Az Észak-Alföld szociális dokumentumokkal való alacsony ellátottságán is érdemben javíthatnak a közeljövőben a második Nemzeti Fejlesztési Tervhez jelenleg készülő regionális dokumentumok.



### *A kérdőíves vizsgálat eredményei*

A hivatkozott kutatás keretében Szarvák Tibor vezetésével 2004 tavaszán országos kutatás keretében vizsgáltuk a szociális szférában a regionális szintű szociális tervezés néhány kérdését, valamint a szociális esélyegyenlőség problematikáját<sup>58</sup>.

A kérdőíveket a tágabb értelemben vett humán fejlesztési szféra (szociális, egészségügyi, munkaügyi és oktatási ágazatok, valamint a területfejlesztés) szereplőihez, prominenseihez, intézményvezetőihez juttattuk el. Úgy gondoltuk, hogy a minta alanyai, beosztásuknál fogva közvetlenül vagy közvetve képesek befolyásolni a helyi döntéseket<sup>59</sup>.

A közel 25 százalékos arányban visszaérkezett kitöltött kérdőívek (kiküldött kérdőívek száma: 210) aránya a hasonló módon lebonyolított vizsgálatokhoz képest magas, ami a kutatási eredmények megalapozottsága mellett a kutatás időszerűségét is minősíti.

A kitöltött és visszaérkezett kérdőívek alapján a „legaktívabb” területeknek a vidéki régiók számítottak annak ellenére, hogy eredeti mintánkban (a főváros súlya miatt) a Közép-Magyarországi Régió magasabban reprezentált volt. A „társterületek” közül kiemelkedik a területfejlesztési és a munkaügyi szféra válaszadási aktivitása.

A kérdőív nyitott kérdései alapján elvégzett tartalomelemzés alapján láthatjuk, hogy a regionalizációt támogató törekvések mögött az alábbi tényezők húzódnak meg: közös, megoldatlan problémák, az eddig megszerzett résztapasztalatok, tudások és a kapcsolati tőke. Mindezek mellett jelen van két, programszinten is kezelhető tényező: az egyik a meglévő (módszertani) intézményhálózat, a másik a megyei szolgáltatásfejlesztési koncepciók összehangoltsága.

A regionalizációt hátráltató kategóriák között számos, nemcsak a szociális szférára jellemző sajátosságokat soroltak fel a megkérdezettek. A válaszok közös nevezője a forrás-, az együttműködés- és az információ hiány. Ennek egyik forrását a válaszadók abban látják, hogy a szociális és az önkormányzati törvény egyaránt elsősorban a települési szintben gondolkodik, és nem ír elő regionális szintű feladatot. „Nincs hagyománya a régiós szintű gondolkodásnak” – mondják a válaszadók.

---

<sup>58</sup> A vizsgálat témakörének novuma miatt igyekeztünk úgy összeállítani a mintát, hogy releváns válaszokat kapjunk a kérdőívben feltett kérdéseinkre. Oly módon készítettük el a kutatási tervet, hogy a postai kérdőíves módszert egy regionális interjúblokk kövesse annak érdekében, hogy ellensúlyozni tudjuk a megcélzott minta nagyságából (és a visszaérkezett kérdőívek számából), valamint a vizsgálatához készített kérdőív terjedelméből adódó torzítási lehetőségeket.

<sup>59</sup> A kutatásban különböző szervezetek, intézmények és főhatóságok, (módszertani intézmények, regionális szellemi forrásközpontok, stb.) valamint az interneten (<http://www.medinfo.hu/civiltajekoztatasi/szervezetek.cgi>) gyűjtött egészségügyi és civil címlistákon szereplő országos, megyei és városi szintű egyesületek elsősorban vezető munkatársait kerestük meg.



Ezek alapján törvényszerű, hogy a kutatásban résztvevők a finanszírozási, támogatási rendszer átszervezésében, a kistérségi és regionális feladat ellátási kötelezettségek meghatározásában (szociális kistérségi társulások létrehozásában) látják azt az erőt, ami a regionalizációs attitűdöket növelheti a szociális szférában.

A programozás, a hosszú távú tervezés komoly igényként mutatkozik meg a válaszadók körében. Az okok között leginkább azok a magyarázatok szerepelnek, amelyek szervezetszociológiai vonatkozásúak és a minőségbiztosításhoz kapcsolódnak. A szervezeti és együttműködési szempontok mellett kiemelkedő a külső modernizációs hatásnak (*EU csatlakozás*) való megfelelés kényszere is. A kérdőív kitöltői egy nagyon fontos veszélyt is megfogalmaztak: ha nem lesz szisztematikus programozás a régióban, abban az esetben csak szigetszerű fejlődés következhet be, amely révén kizárólag alkalmoszerű projektek születhetnek az ágazatban.

A válaszadók szerint a regionális gondolkodásmód fejlesztése a szociális szférában leginkább az erőteljesebb területi kiegyenlítés miatt (*lásd a területfejlesztéssel és a szociális esélyegyenlőség javításával kapcsolatos gondolatokat*), valamint a jobb területi és ágazati érdekképviselés elérése szempontjából fontos.

Számos ágazati, önkormányzati, területi, gazdasági és civil szereplő szociális esélyegyenlőséget befolyásoló szerepére rákérdeztünk. A részletes partnerségi térkép itt is differenciáltabb. A megkérdezettek válaszai alapján elsősorban a települési önkormányzat (100 fokozatú skála átlaga: 87 pont), valamint a szakminisztérium és a szociális szakmai szervezetek (családsegítők, gyerekjóléti szolgálatok, hajléktalanellátó szolgálatok és módszertani intézmények, valamint a munkaügyi szféra) szerepe lehet kiemelkedő ebben a tevékenységben.

A megkérdezettek által megfogalmazott regionalizációs attitűdöket növelő javaslatok alapján az alábbi policy-típusú ajánlások fogalmazódtak meg:

- „Szociális kistérségek” elnevezéssel modellprogramok indítása
- A szociális programozási folyamat továbbemelése kistérségi szintre.
- A területi tanácskozások számának növelésével a szakmaközi együttműködések számának növelése
- Információs társadalom programok és attitűdök megerősítése a szociális szférában
- A módszertani intézményhálózat fejlesztésében a civilek fokozottabb szerepvállalása
- A produktív szociálpolitikai programok koordinálása kistérségi szinten



- A kiemelt törvény (szociális és önkormányzati) „versenyképesebbé” tétele
- A szociális szakokon a területfejlesztés körében hasznos tudástípusok oktatása
- A megyei és regionális fejlesztési tanácsokhoz, a területi kiegyenlítést célzó keretre kiírt pályázatokban a szociális fejlesztési szemlélet beépítése az elvárások közé
- A szociális és önkormányzati törvények, valamint a regionalizációs törekvések közötti szintézis kialakítása.

A minél hatékonyabb tervezési módszerek elterjedésének elősegítése érdekében fontosnak tartjuk a visszacsatolást növelő társadalomkutatási módszerek alkalmazását az alábbi két területen:

- a szociális szakképzés fejlesztési irányainak meghatározásában,
- valamint a régiós szintű szociális szakképzési programok kidolgozásában.



## 8. ÖSSZEGZÉS, AZ EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA

Az értekezés elkészítéséhez a felelős kutatói motivációt az adta, hogy a közvélemény a szociálpolitikát csupán egy közvetlen segítséget nyújtó támogatás-és eszközrendszernek tekinti. Véleményünk szerint a humán ágazat ezen alrendszerét olyan produktív beavatkozásként szükséges kezelni, amely az általános jóléthez érdemben hozzá tud járulni. Amint erre a bevezetőben is utaltunk, a szociális ágazatnak sem megfelelő szereplői, sem pénzeszközei nem voltak egy korábbinál markánsabb ágazati érdekartikuláció megteremtésére a rendszerváltást követő években.

Különböző területi szinteken a hangsúlyosabb érdekképviselőt gátolta az a körülmény is, hogy egészen a közelmúltig a szociális ágazat csupán települési és központi, azaz országos szinten működött. A területi szintű tervezés ennek következtében teljesen hiányzott a szociális szférából, az ágazati tervezés pedig csupán az aktuális feladatok ellátására koncentráltan működött. Ennek egyik legszembetűnőbb következménye a szociális szolgáltatások területi problémákra meglehetősen érzéketlen rendszerének kiépülése lett.

Az értekezés keretében célunk az volt, hogy fenti megállapításainkat hazánk egyik legfejletlenebb régiójának példáján igazoljuk. Vizsgálatunk fókuszába a mai magyar társadalom egyik legsúlyosabb és legkomplexebb problémáját helyeztük, a társadalmi kirekesztődést. A jelenséget kiváltó okok, régióspecifikus tényezők feltárásán túl az is célunk volt, hogy rámutassunk a fentiekben vázolt ágazatot jellemző makrokörülmények térségi következményeire is.

Az értekezés kapcsán lefolytatott különböző vizsgálataink az alábbi eredményekhez vezettek:

- A témánk szempontjából releváns szociológiai és szociálpolitikai szakirodalom áttekintése eredményeként közelebb jutottunk a kirekesztődés pontosabb és rendszerezettebb fogalmi definíciójához. A szakirodalom feldolgozása kapcsán kirajzolódott számunkra az a tudománytörténeti ív is, amely a társadalmi egyenlőtlenségek elsősorban foglalkoztatási helyzetre fókuszáló megközelítésétől elvezetett a társadalmi jelenségek térbeliségét is hangsúlyozó „underclass” és kirekesztődés-elméletekhez. A kirekesztődés-elméletek közös vonása, hogy mindegyik hangsúlyozza a külső segítség fontosságát. A segítségnyújtás azonban csak akkor igazán hasznos, ha megfelelő szakértelem, a kezelni kívánt probléma alapos ismerete társul hozzá. Ezért reményeink szerint ez az elméleti-



tudománytörténeti áttekintés a szociális szakma képviselői számára is segíthet e komplex jelenség háttérében húzódó okok átfogóbb megismerésében.

- A bevezetőben utaltunk rá, hogy 1990 után felerősödött a földrajzi tényezők, és főként a települési hierarchiában elfoglalt pozíció szerepe a szegénységkockázat kialakulását érintően. Másrészt kutatások is igazolták, hogy a földrajzi periférikus helyzet gyakran eredményez társadalmi értelemben vett periférikus pozíciót, amely maga után vonja az ott élők elmaradott körülményeit, alacsony érdekartikulációs készségét és kiszolgáltatottságát. Témánk szempontjából pedig kiemelten fontos, hogy a centrum-periféria viszonynak meghatározó szerepe van a tekintetben is, hogy hogyan alakul egy térség ellátásokkal való lefedettsége. Ezen összefüggések feltárásához fontosnak tartottuk annak szakirodalmi feldolgozását is, hogy az Alföldön milyen tényezők vezettek a külső és belső perifériák kialakulásához. A földrajz- és regionális tudomány jeles képviselőinek munkái alapján kirajzolódott az a komplex folyamat, amely elvezetett bizonyos térségek perifériává válásához. Ide sorolhatók a kedvezőtlen természeti adottságok, a tragikus történelmi fordulatok, valamint az Alföldet jellemző térben erőteljesen differenciált gazdasági-társadalmi szerkezet. A külső perifériák kialakulásában a döntő tényező a trianoni döntést követő határmódosítás volt, amelynek következtében az ipar és a kereskedelem központjaiként funkcionáló települések a határon túlra kerültek. Ehhez járult hozzá a későbbiekben az Alföld szempontjából rendkívül kedvezőtlen gazdaság- és területpolitika. A kedvezőtlen makrogazdasági viszonyok, valamint természet- és közlekedésföldrajzi adottságok eredményeként az Alföld külső és belső perifériái az olcsó ingatlanárak miatt elsősorban a leszakadó rétegek be- és visszaköltözésének célterületévé váltak.
- A különböző társadalomföldrajzi, szociológiai, szociálpolitikai munkák feldolgozása során arra is választ kaptunk, hogy miért éppen az Alföldön érezte leginkább a hatását a kirekesztődésért felelős két kollektív faktor: a területi hátrány és az etnicitás. A XIX. század végétől, amikor a modernizációhoz szükséges hátterek hiányában az Alföld lemaradása már nagyon szembetűnővé vált az ország más nagytájaihoz képest, kedvezőtlen demográfiai átrendeződés zajlott le a helyi társadalmakban. Markánsná vált a cselédek, napszámosok, városi leszakadó rétegek betelepülése, a mai kirekesztődéssel veszélyeztetett családok gyökerei hozzájuk nyúlnak vissza. A trianoni döntést követően pedig, amikor a mezőgazdasági termelés is visszaszorult, a mindenkori vezetés által perifériára kényszerített



cigányok is az aprófalvas zárványokba települtek be. A rendszerváltásig a fővárost és a nehézipari központokat favorizáló gazdaságpolitika, a rendszerváltás után pedig az a momentum akadályozta meg e rétegek felzárkóztatását, hogy a korábbi gazdasági gócpontok a válságukat erre a térségre „helyezték ki”. A 90-es évek közepétől pedig a sikertelennek bizonyult területi kiegyenlítő politika járult hozzá a külső és belső perifériákon élő roma és nem roma underclass kilátástalan helyzetének stabilizálásához.

- E komplex probléma alaposabb megértéséhez azt is górcső alá kellett vennünk, hogy vajon a szociálpolitikának voltak-e eszközei arra a második világháború után, hogy mérsékelje az elhibázott gazdaság- és területpolitikai döntések áldozatainak problémáit. Ezért négy nagy történelmi korszakra vetítve vizsgáltuk meg, hogy melyek voltak az ágazat történelmének legfontosabb momentumai. A szociálpolitika történetét feldolgozó munkákból kiderült, hogy a rendszerváltásig nem létezett önálló szociálpolitika, a jóléti politikákat mindig a gazdasági céloknak rendelték alá. A társadalmi problémák elkendőzése jellemezte az állami vezetés szegényekkel kapcsolatos attitűdjét. Az elesetteket rendszeridegennek tekintették, így a szegénység nem volt nyíltan megbeszélhető probléma, amely a téma kutathatóságát is rendkívüli módon megnehezítette. Ennek következtében a rendszerváltás utáni társadalmi krízis leírására nem állt rendelkezésre a megfelelő fogalmi készlet, a következményeinek kezelésére pedig az intézményi infrastruktúra. A helyzetet nehezítette, hogy a civil társadalom sem épült ki a 90-es évekig olyan mértékben, hogy érdemben segítséget tudott volna nyújtani a leszakadók számára.
- Dolgozatunk fő célkitűzése annak feltárása volt a statisztikai adatok elemzése, illetve saját kutatási eredmények alapján, hogy a rendszerváltást követően kiépült szociálpolitikai intézményrendszer milyen mértékben tudja kezelni a kirekesztődéssel sújtott rétegek problémáit az Észak-Alföldi Régióban. A kutatások tükrében megállapítható, hogy az ellátórendszer nem igazán tud lépést tartani az alapellátásokat favorizáló európai mintákkal, amelynek lényege, hogy a rászorulóknak minél tovább a saját megszokott környezetükben kapják meg az életvezetésükhöz szükséges szolgáltatást. Másrészt az ellátások a régióban túlságosan az idős népességre koncentrálnak, holott a gyermekszegénység terén sokkal súlyosabb problémákat kellene kezelnie a szakembereknek. Ez utóbbi megállapítást alátámasztja az a tény is, hogy a három alapellátás közül a családsegítés a legfejletlenebb ellátási forma a régióban. A helyzetet nehezíti, hogy éppen Szabolcs-



Szatmár-Bereg megyében a legkiépítetlenebb a családsegítés, holott ebben a megyében jelentkeznek a legkoncentráltabban ezek a problémák. Mindhárom alapellátási forma- házi segítségnyújtás, étkeztetés, családsegítés – terén érződik a települési lejtő hatása, tehát minél kisebb egy település, annál kevésbé érhetőek el ezek a szolgáltatások. Ez maga után vonja az aprófalvas külső és belső perifériák ellátatlanságát. Az ellátások minőségének további jellemzője, hogy minél kisebb egy település annál gyakoribb a szakképzetlen munkatársak alkalmazása, illetve gyakori a túlterheltség. Ezekből kifolyólag a segítségnyújtás alapvetően csak a fizikai szükségletek kielégítésére fókuszál, a mentális támasz biztosítására már nincs kapacitás, annak ellenére, hogy ez kulcselem a kirekesztődés következményeinek mérséklése terén. A szociális alapellátásokon túl áttekintettük a gyermekjóléti alapellátások sajátosságait is, hiszen a halmozottan hátrányos helyzetű családok országos átlagot jelentősen meghaladó aránya miatt az Észak-Alföldi Régióban él a legtöbb veszélyeztetett helyzetű gyermek is. Bár a rendszer viszonylag kiépült, de magán viseli a családsegítés kapcsán már vázolt problémákat. Ennél az ellátásnál is jellemző, hogy vélhetően a kapacitáshiány következtében a szolgálatok alig egyharmada biztosítja a megelőzést a feladatok palettáján. Az oktatási hátrányok mérséklésében sem tudnak a régióban kialakult problémák súlyának megfelelő intenzitással beavatkozni a gyermekjóléti szolgálatok, hiszen a fejlesztőpedagógiai tevékenység is alulreprezentált az általuk biztosított feladatok körében. A napközbeni ellátások – a bölcsőde, a különböző típusú napközik – nagyon kiépületlenek a régióban, és főként a perifériákon hiányoznak, amelynek fő oka, hogy ezek drága ellátástípusok, amely egyaránt igaz a működtetésre és a térítési díjakra. Ez azért negatívum, mert elsősorban a nők munkaerőpiacra való visszavezetéséhez jelentősen hozzájárulhatna ezen intézmények jobb elérhetősége. Az ellátórendszer kiépületlenségének szemléletes mutatója a segélyezettek kiugróan magas aránya a régió belül. Ez főként a normatív támogatások terén mutatkozik meg. Azon támogatások esetében, ahol az önkormányzatok anyagi kondícióin múlik a segélyek folyósítása, ott jóval alacsonyabbak az arányok, amely szintén szemléletesen tükrözi a kistépülések forráshiányát. Az aktív réteghez tartozók számára mivel problematikus az ellátórendszer intézményeihez való hozzáférés, ezért többségük a passzív szociálpolitikai támogatásokra rendezkedett be, amely végzetes lehet a fiatalabb generációk számára, akik túlnyomórészt olyan családokban szocializálódnak, amelyekben nincs presztízse sem a munkának, sem a



tanulásnak. Ez a jelenség hosszútávon konzerválhatja a kirekesztődést a régióban. Csaknem minden vizsgált ellátási formánál, ahol rendelkezésre álltak kistérségi adatok, gyakran két-, háromszoros különbségek rajzolódtak ki a perifériákon élők „javára”, az eleve nagyon kedvezőtlen régiós átlaghoz képest is.

- Végezetül egy empirikus kutatás tükrében áttekintettük a régióra vonatkozó, különböző területi szinten készült fejlesztési dokumentumokat. Ezek elemzése nyomán egyértelművé vált, hogy a szociális problémák volumenéhez képest nem alakult ki kellő érzékenység a kirekesztődéssel veszélyeztetett csoportok iránt. A fejlesztési célkitűzések többsége az általánosság szintjén mozog, alig találunk célcsoport-orientált elképzeléseket közöttük. Magyarország Nemzeti Cselekvési Tervét is górcső alá vettük, amelyben már nagyobb érzékenység mutatkozik a szegénység, a kirekesztődés kezelését érintően. Azonban problematikusnak véljük, hogy a számszerűsített intézkedések és az intézkedésekhez rendelt források között túlságosan laza a korreláció. A korábbi átfogó tervdokumentumoknál, például Nemzeti Fejlesztési Terv, problematikus volt a partnerség elvének alkalmazása. E téren látunk fejlődést a cselekvési tervet illetően, de a szubszidiaritás elve még mindig nem megfelelően érvényesül e dokumentum esetében sem.
- A szakemberek mind a kérdőíves felmérésben, mind a prominencia-interjúk során forrás-, információ- és együttműködési hiányról számoltak be. Ehhez járul még a finanszírozási és támogatási rendszer nem megfelelő volta. A megkérdezettek szerint amennyiben ezeken a problémás területeken nem történik előrelépés, akkor csak szigetszerű fejlődés indul be a régióban, ami ismét a perifériák lemaradását fokozza majd. Az azonban témánk szempontjából mindenképpen optimizmusra ad alapot, hogy a területi kiegyenlítés és a fokozott érdekérvényesítés prioritásként jelen meg a véleményekben.
- A dolgozatnak vannak a szerző által felvállalt hiányosságai is. Ezek egyike, hogy a terjedelmi korlátok miatt az elemzés során nem érintettük a nappali ellátások és a szakellátások körét. A statisztikai adatok nyújtotta korlátok miatt 2003-ig tudtuk áttekinteni a régió szociális ellátásokkal való lefedettségét, így nem tudtunk kitérni az azóta eltelt időszakban bekövetkezett változásokra. Azonban ezen hiányosságok mentén kijelölhetők olyan újabb kutatási témák, amelyek még közelebb vihetik a téma iránt érdeklődőket a kirekesztődés észak-alföldi sajátosságainak alaposabb megismeréséhez.



## 8.1 Az értekezés eredményének hasznosíthatósága

- az értekezés eredményei beépíthetők a különböző területi szinteken készülő területfejlesztési és szociálpolitikai tervezési dokumentumok helyzetfeltárásaiba;
- jobban ráirányíthatja a kirekesztődésről szóló szakmai párbeszédet a régióspecifikus problémákra, amelyek révén célcsoport és probléma-orientált fejlesztési elképzelések születhetnek az Észak-Alföldön;
- a társadalomföldrajzban is újabb kutatási területet nyithat a kirekesztődés térbeli aspektusainak szisztematikusabb vizsgálata;
- az egyéb humán területek mintájára – egészségföldrajz, oktatásföldrajz, stb...– a szociálpolitika is megjelenhetne ágazati földrajzként a társadalomföldrajz keretén belül;
- a törvényalkotók számára egyfajta visszajelzést nyújt az eddigi szakmapolitikai döntések hatékonyságáról, a különböző intézkedések hatásmechanizmusairól, a probléma-orientált programok kiterjesztésének fontosságáról, (például a kistérségi válságkezelő programok mintájára);
- az Alföld fejlesztése iránt elkötelezettek számára pedig új kutatási irányokat is sugallhatnak az értekezés kapcsán kirajzolódó folyamatok.

## 8.2 Policy-típusú ajánlások:

- térségi komplex modell-program indítása az észak-alföldi perifériákon a Cserehátra tervezett program mintájára;
- a halmozottan hátrányos helyzetű települések vezetői számára kirekesztődésről szóló képzés indítása;
- a problémák elkendőzését célzó törvénymódosítások helyett – például a családsegítés biztosítása kötelezettségének leszűkítése a 2000 fő feletti települések számára – plusz források átcsoportosítása az alapellátások biztosítására önerőből képtelen önkormányzatok számára;
- partnerségi kapcsolatok erősítését és tapasztalatcseréket elősegítő programok a települési szakemberek számára, valamint térségi önszerveződések szakmai támogatása;

## 8.3 Záró gondolatok

Amennyiben egy társadalomkutató a kirekesztődést választja vizsgálata tárgyául, többféle megközelítési mód is adódik a számára: egyrészt megelégedhet a kirekesztettségben



érintettek helyzetének távolságtartó, leíró jellegű elemzésével, vagy választhatja a kirekesztődés sugallta aktivista hozzáállást. A választásunk ez utóbbira esett. Az értekezés kapcsán a korábban csak sejtett problémák kezelésének elodázhatatlansága megerősítést nyert, amely arra ösztönöz bennünket, hogy a későbbiekben a saját szerény eszközeinkkel még inkább ráirányítsuk a figyelmet a kirekesztődés elleni fellépés fontosságára, az Észak-Alföld külső és belső periferiáin élők kiszolgáltatottságára. E dolgozat elkészítése jelentette az első lépést ezen az úton.



## 9. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Ezúton szeretnék köszönetet mondani Prof. Dr. Tóth Józsefnek, a Földtudományok Doktori Iskola vezetőjének, hogy szociológusként lehetőséget biztosított számomra a PhD-programban való részvételre.

Továbbá köszönettel tartozom témavezetőmnek, László Máriának, aki az értekezés elkészítése során figyelemmel kísérte munkámat, hasznos tanácsaival, ötleteivel járult hozzá annak megírásához, és a mélypontokon lelki támogatást nyújtott.

Köszönet illeti munkahelyi vezetőimet, Horváth Gyulát, Csatári Bálintot és Szoboszlai Zsoltot, akik biztosították számomra a dolgozat megírásához szükséges időt, és ösztönöztek annak megírására.

Külön köszönöm közvetlen munkatársaimnak, Palotai Juditnak és Szarvák Tibornak, hogy a dolgozat megírásának időszakában számos munkahelyi feladatomat átvállalva lehetővé tették az értekezés megírását.

Ezúton szeretném megköszönni Balcsók István kollegám segítségét, aki az ábrák elkészítésében közreműködött.

Külön köszönöm a Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet munkatársainak, hogy részt vehettem az észak-alföldi regionális helyzetfeltárás elkészítésében, hiszen az így szerzett empirikus háttér és szakmai tapasztalat nélkül nem jöhetett volna létre ez az értekezés. Külön köszönöm Nagyné Varga Ilonának, hogy felkért a projektben való közreműködésre.

Végezetül szeretnék köszönetet mondani a családomnak, – szüleimnek – akiknek személyes példamutatása, munkája iránt érzett felelősségtudata mintaértékű volt számomra. E nélkül nem juthattam volna el az értekezés megírásáig. Férjemnek külön köszönöm a dolgozat szerkesztésében nyújtott közreműködését, és a hosszú hónapokon keresztül tanúsított türelmét és támogatását.



## 10. IRODALOMJEGYZÉK (HIVATKOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM)

- Atkinson, T. 1998: *Társadalmi kirekesztődés, szegénység és munkanélküliség*. Esély 1998./4. 3.-18. p.
- Babusik F. (szerk.) 2002: *A romák esélyei Magyarországon. Aluliskolázottság és munkaerőpiac-a cigány népesség esélyei Magyarországon*. Kávé-Kiadó-Delphoi Consulting, Budapest
- Balcsók I. 2005: *A munkanélküliség területi egyenlőtlenségei és legjellemzőbb folyamatainak alakulása az 1992-2002 közötti időszakban*. Doktori (PhD.) értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 158. p.
- Baranyi B. 2001 (szerk.): *A „periféria periferiáján”– A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 367. p.
- Baranyi B. 2006: *A társadalmi perifériaképződés történeti előzményei és következményei* In: *A periféria-képződés típusai és megjelenési formái Magyarországon*. (szerk.) Kanalas I.-Kiss A. MTA RKK ATI, Kecskemét, 10-15. p.
- Beck, U. 2003: *A kockázat-társadalom. Út egy másik modernitásba*. Budapest, Századvég Kiadó-Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság,
- Beluszky P. 2001: *A Nagyalföld történeti földrajza*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 184. p.
- Berényi I.2003: *A funkcionális tér szociálgeográfiai elemzése*. Földrajzi Tanulmányok 23. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest, 182. p.
- Castel, R. 1993: *A nélkülözéstől a kivetettségig – a „kiilleszkedés pokoljárása”*. Esély 1993/3. 3-23.p.
- Csatári B. 2002: *Tézisek az Alföldről*. In: *Területfejlesztés, rendszerváltás és az Alföld*, Csatári B.-Timár J. (szerk.) Társadalomkutató Központ, Budapest, 204-212.p.
- Csatári B. 2001: *Az európai vidékiség és az Alföld*. In: *Alföldi Tanulmányok. Az EU és az Alföld 2000/2001*. XVIII. kötet, Nagyalföld Alapítvány, Békéscsaba, 44-64. p
- Csatári B.–Kanalas I.–Kiss A. 2005: *Bevezetés*. In: *A periféria-képződés típusai és megjelenési formái Magyarországon*. Kanalas I.-Kiss A. (szerk.). MTA RKK ATI, Kecskemét, 3-10 p.
- Császár Zs. 2002: *Az oktatás területi különbségei – az oktatásföldrajz szerepe a területi kutatásokban*. In: *Múlt, jelen, jövő –Tiszteletkötet Kőszegfalvi György professzor úr 70. születésnapjára*. PTE TTK Földrajzi Intézet, Pécs, 210-219. p.
- Cserti Csapó T. 2003: *A cigány népesség társadalmi-gazdasági helyzete a Dél-Dunántúlon*. (PhD-értekezés), PTE TTK, Földtudományok Doktori Iskola, 210 p.



- Dancs L. 2001:** *Az északkelet-alföldi határszél kialakulása és néhány geográfiai jellemzője.* In: A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön. Baranyi B.(szerk.). MTA RKK, Pécs, 13-26. p.
- Darvas Á.–Tausz K. 2002:** *A gyermekek szegénysége.* Szociológia Szemle 2002/2. 95-121.p .
- Davis. K. –Moore, W.E. 1997:** *A rétegződés néhány elve.* In: A társadalmi rétegződés komponensei. Angelusz R. (szerk.) Budapest, Új Mandátum, 10-23.p.
- Dövényi Z. 2003:** *A településrendszer fejlődése és sajátosságai.* In: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. Perczel Gy.(szerk.) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 521-528. p.
- Dövényi Z. 2002:** *Munkanélküliség szocialista módra.* In: A magyar társadalomföldrajzi kutatás gondolatvilága. Abonyiné Palotás J.-Becsei J.-Kovács. Cs. .(szerk.) Szeged, SZTE, 63-75.p .
- Enyedi Gy. 1996:** *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 138.p.
- Erdősi F. 1988:** *A határmenti térségek kutatásáról.* In: A sajátos helyzetű térségek terület- és településfejlesztési problémái. Erdősi F.-Tóth J. (szerk.) MTA RKK-Ts-2/2. Program Iroda, Pécs, 18-31. p.
- Faluvégi A. 2004:** *Térbeli kirekesztődés, a térségek leszakadása.* In: A szegénység és társadalmi kirekesztődés folyamata. Monostori J. (szerk.) Budapest, KSH, 197-223. p.
- Ferge Zs. 2002:** *Az EU és a kirekesztés.* Esély, 2002/6. 3-13. p.
- Ferge Zs. 2000:** *Elszabaduló egyenlőtlenségek.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület - ELTE Szociológiai Intézet, Budapest
- Ferge Zs. 1999:** *Reálisan a nyugdíjasok helyzetéről.* Esély, 1999/6. 34-49. p.
- Ferge Zs. 2002:** *Struktúra és egyenlőtlenségek a régi államszocializmusban és az újkapitalizmusban.* Szociológia Szemle, 2002/4. 9-33. p.
- Ferge Zs. 1991:** *Társadalmi struktúra, társadalmi hátrány.* In: Szociálpolitika és társadalom. Ferge Zs. (szerk.) T-Twins Kiadó, Budapest, 187-201. p.
- Forray R. K. 2000:** *Romológia-Ciganológia.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs,
- Glennnerster, H. 1995:** *The Life Cycle: Public or Private Concern?* In: The Welfare State and the Life Cycle. Falkingham, J.-Hills, J. (szerk.) T. J. Press (Padstow) Ltd. 6-20.p.
- Grasselli G. 2001:** *A határmentiség néhány sajátossága Hajdú-Bihar megyében.* In: A határmentiség kérdőjelei az Északkelet-Alföldön. Baranyi B.(szerk.) MTA RKK, Pécs, 87-94. p.
- Hajdú Z. 2001:** *Magyarország közigazgatási földrajza.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 329. p.



- Herpainé Márkus Á. 2005:** *A Cserehát-program*. Munkaanyag. Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium.
- Herpainé Márkus Á. 2004:** *Kiinduló gondolatok a regionális szociálpolitikai helyzetelemzések SWOT-analíziséhez*. Munkaanyag a SWOT-elemzések regionális előkészítő megbeszéléseire. Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet, Budapest
- Hills, J.-Le Grand, J.-Pichaud, D. 2002:** *Understanding Social Exclusion*. Oxford University Press, New York
- Hirschman, A. O. 1958:** *The Strategy of Economic Development*. 7th Edition. New Haven, Yale University Press.
- Horváth M. T. 2002:** *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 220 p.
- Illés I. 2003:** *Az egészségügyi rendszer fő jellemzői*. In: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. Perczel Gy. (szerk.) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 487-502. p.
- Jász K.-Szarvák T.-Szoboszlai Zs.-T. Hargitai J. 2005:** *A szociális tervezés regionális aspektusai*. Tér és Társadalom. 2005/1. 43-80. p.
- Juhász G.-Taller Á. 2005:** *A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU tagállamaiban*. Esély 2005/6. 23-64. p.
- Kertesi G. 2005:** *A társadalom peremén- Romák a munkaerőpiacon és az iskolában*. Osiris Kiadó, Budapest
- Kohli, M 1993:** *A foglalkozási életút intézményesülése és individualizálódása*. Replika 1983/9-10. 161-177. p.
- Korintusné-Hodosán R.-Papházi T.-Rácz A.-Szombathelyi Sz. 2004:** *A szociális és gyermekjóléti alapellátások áttekintése*. [www.ncsszi.hu/kapocs2](http://www.ncsszi.hu/kapocs2)
- Ladányi J.-Szelényi I. 2002:** *Cigányok és szegények Magyarországon, Romániában és Bulgáriában*. Szociológiai Szemle, 2002/4. 72-95. p.
- Ladányi J.-Szelényi I. 2004:** *A kirekesztettség változó formái*. Napvilág Kiadó. Budapest, 201. p.
- László M. 2002:** *A terület- és településfejlesztés önkormányzati kérdései társadalomföldrajzi megközelítésben*. Kézirat, OTKA, Kutatási zárójelentés, PTE, TTK, FI, 20. p.
- László M. 2000:** *Határmentiség és az önkormányzatok*. Kézirat, PTE, TTK
- Levy, F. 1977:** *How big is the Underclass?* Washington, Urban Institute
- Lewis, O 1961:** *Sanchez gyermekei*. Európa Kiadó, Budapest
- Littlewood, P. 1999:** *Social Exclusion in Europe*. Problems and paradigms. Ashgate



**Márczi É. 2003.:** *Az önkormányzatok rétegződése területi különbségek alapján Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.* In: VI. Falukonferencia kötet- A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt, Kovács T. (szerk.), MTA RKK-Magyar Regionális Tudományi Társaság, Pécs, 382-390 p.

**Monostori J. (szerk.) 2004:** *A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata.* KSH, Budapest, 224.p.

**Monostori J. (szerk.) 2005:** *A szegénység és a társadalmi kirekesztődés jelzőszámai.* KSH, Budapest, 147. p.

**Monostori J. 2004:** *Az idősök és a szegénység az 1990-es években.* In: A szegénység a társadalmi kirekesztődés folyamata. Monostori J. (szerk.) KSH, Budapest, 137-173. p.

**Monostori J. 2004:** *Konferenciaismertető a társadalmi kirekesztésről.* Szociológiai Szemle 2004/2. 96-101. p.

**Mózer P. 2003:** *A társadalompolitika hatásai 1998-tól napjainkig. A nyugdíjasok helyzete és az idősök szegénysége.* [www.jadat.hu/free.html](http://www.jadat.hu/free.html)

**Myrdal, G. 1963:** *Challenge to Affluence.* New York, Pantheon Book

**Myrdal, G: 1957:** *Economic Theory and Underdeveloped Regions.* London, Duckworth

**Nárai M. 2005:** *Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén.* Esély 2005/1. 111-133. p.

**Nemes Nagy J. 1998:** *A tér a társadalomkutatásban.* Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 260. p.

**Nemes Nagy J. 2003:** *Regionális folyamatok.* In: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. Perczel Gy. (szerk.), ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 565-569. p.

**Nemes Nagy J. 2004:** *Új kistérségek, új városok. Új versenyzők?* In: Térségi és települési növekedési pályák Magyarországon. Regionális Tudományi tanulmányok 9. ELTE Regionális Földrajz Tanszék- MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport, Budapest, 5-42. p.

**Neményi M.-Szalai J (szerk) 2005:** *Kisebbségek kisebbsége.* Új Mandátum Könykiadó, Budapest

**Pap. N. 2003:** *A területfejlesztési politika földrajzi kérdései.* Fejlesztés és finanszírozás, Budapest, 2003/3. 81-86. p.

**Pap. N. 2004:** *A kistérségek helye, szerepe Magyarországon a 21. század első évtizedében.* Tér és Társadalom, XVIII. évf. 2. 23-36.p.

**Pap.N.-Tóth J. (1999):***A regionális fejlődés elméleti kérdései a Kárpát-medencében.* Limes 3-4. sz. 131-153. p.



**Pinker, R. 1991:** *Ki az atya?* In: A jóléti állam. Ferge Zs.- Lévai K. (szerk). Budapest, ELTE, T-Twins Kiadó, 15-49. p.

**Russel, G. 1977:** *The American Underclass: A Critical Analysis.* In: Sociology in America. Gans, H. (szerk.) Newbury Park, CA, Sage.

**Sen, A. 2003:** *A társadalmi kirekesztés: fogalom, alkalmazás és vizsgálat I.* Esély 2003/6. 3-22. p.

**Sen, A. 2004:** *A társadalmi kirekesztés: fogalom, alkalmazás és vizsgálat II.* Esély 2004/1. 3-25. p.

**Spéder Zs. 2002:** *A szegénység változó arcai-tények és értelmezések.* Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság- Századvég Kiadó, Budapest

**Szalai J. 2002:** *A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon.* Szociológiai Szemle 2002/4. 34-51. p.

**Tóth J. 1988:** *Urbanizáció az Alföldön.* Akadémiai Kiadó, Budapest

**Tóth J. 1997:** *Településrendszerünk legkisebb elemei. (Is small really beautiful?)* közlemények a Janus Pannonius Tudományegyetem Általános Társadalomföldrajzi és Urbanisztikai Tanszékéről, 11. sz. 30. p.

**Tóth J. - Csatári B. 1983:** *Az Alföld határ-menti területeinek vizsgálata.* In: Területi Kutatások VI. Berényi I.(szerk.) Budapest, 78-92. p.

**Tóth J. 2004:** *Tanulmányok a településföldrajz témaköréből.* PTE Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Intézet

**Townsend, P. 1979:** *Poverty in the United Kingdom,* Penguin

**Wright, E.O. 1997:** *Általános keretrendszer az osztálystruktúra elemzéséhez.* In: Angelusz R.: A társadalmi rétegződés komponensei. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 178-221. p.

**Az értekezéshez felhasznált egyéb dokumentumok:**

*A régiót alkotó három megye szolgáltatástervezési koncepciói*

*A Bihari Kistérség Szociális szolgáltatásainak fejlesztését célzó operatív program*

*A hét magyarországi régió szociális helyzetfeltárásának rövidített változatai*



*A regionális szintű szociális tervezési kapacitások megerősítése, állapotfelmérés, módszertani ajánlás.* MTA RKK ATI Szolnoki Társadalomkutató Csoport. Szolnok. 2004.

*Az Észak-Alföldi Régió szociális helyzetelemzése.* 2004. Esély Regionális Forrásközpont, Szolnok.

*Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Északi és Déli Tisza-menti települések kistérségi szociális felzárkóztató programja.* 2003-2005.

Ladányi Erika-Forrai Erzsébet: *A családsegítő szolgáltatásokról.* Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (Kézirat)

*Nemzeti Cselekvési Terv a társadalmi összetartozásért 2004-2006*



## 11. ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra	A centrum-periféria típusok kapcsolati rendszere.....	27
2. ábra	Magyarország legszegényebb kistérségei .....	31
3. ábra	Külső perifériát alkotó települések az Észak-Alföldi Régióban .....	33
4. ábra	A cigány népesség aránya a magyarországi kistérségekben (2001) .....	41
5. ábra	Magyarország területi tagozódása .....	56
6. ábra	A kistérségek statikus versenyképessége 2002-ben (168 kistérség) .....	58
7. ábra	A régió felsőoktatási intézményeiben tanulók létszáma 1998-ban és 2002-ben.....	70
8. ábra	Az általános iskola első osztályt sem befejezők a 7 évesnél idősebb népességben .	71
9. ábra	A nem dolgozók-nem tanulók aránya a teljes népességen belül (%).....	85
10. ábra	A 60 évesnél idősebbek aránya a magyarországi kistérségekben (%).....	109



## 12. TÁBLÁZAT JEGYZÉK

1. Táblázat	A belföldi vándorlási különbözet alakulása 1000 lakosra számítva.....	60
2. Táblázat	A régiókban működő házi orvosok számának változása 1998-2002 .....	65
3. Táblázat	A régiókban működő házi gyermekorvosok számának változása 1998-2002 .	66
4. Táblázat	Az általános iskolai oktatás adatai az Észak-Alföldön 1998-ban és 2002-ben	68
5. Táblázat	A középfokú oktatási intézmények nappali tagozatos diákjainak létszáma.....	69
6. Táblázat	A foglalkoztatottak arányának változása a régióban (1980-2001) .....	73
7. Táblázat	Az eltartottak arányának változása a régióban (%) .....	74
8. Táblázat	A legmagasabb eltartotti arányú kistérségek az Észak-Alföldön .....	74
9. Táblázat	A gazdaságilag nem aktív népesség arányának változása (1980-2001) .....	75
10. Táblázat	A legmagasabb arányú inaktív népességű kistérségek a régióban .....	76
11. Táblázat	A nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülők az ellátás típusa szerint ....	83
12. Táblázat	A kiegészítő családi pótlék felhasználásának jellemzői (2002) .....	86
13. Táblázat	A házi segítségnyújtás adatai területi egységenként, 2003. ....	88
14. Táblázat	A szociális étkeztetés adatai területi egységenként (2003) .....	90
15. Táblázat	A gyermekjóléti szolgálatok gondozási esetei (2002) .....	99
16. Táblázat	A gyermekjóléti szolgálatok gondozási esetei a családokra vetítve (2002) ...	100
17. Táblázat	A védelembevétel területi jellemzői (2002) .....	102
18. Táblázat	Az időskorúak járadékában részesülők aránya (2003) .....	109
19. Táblázat	A rendszeres szoc. segélyben részesülők aránya a 0-24 éves korosztályban .	111
20. Táblázat	A rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya (2003) .....	112
21. Táblázat	A rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesülők aránya (2003) .....	113
22. Táblázat	Az átmeneti segélyben részesülők tízezer lakosra számított aránya (2002) ..	114
23. Táblázat	Az átmeneti segélyben részesítettek 1000 lakosra jutó száma fő/1000 lakos	115
24. Táblázat	Szolgáltatástervezési koncepciók egyes tartalmi elemeinek megléte .....	130



### 13. FÜGGELÉK

*Életképek a perifériáról - Szolnok, Uszka (Saját felvételek)*













A kutatáshoz felhasznált kérdőívek:

MÓDSZERTANI INTÉZMÉNYEK ÉS MÓDSZERTANI TEVÉKENYSÉGET VÉGZŐ  
SZERVEZETEK  
ADATLAPJA  
az Észak-alföldi régió helyzetelemzéséhez

Az intézmény neve:.....  
A módszertani tevékenység típusa: .....  
.....

1. Az intézményünk ellátási területén társulások formákban működtetett ellátások száma és megnevezése (Pl.: a megye területén x számú gyermekjóléti szolgálat működik, ezek a következők ..... , vagy a társulásban működtetett támogató szolgálatok száma x db, ezek a következő településeket érintik ...)  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. Az ellátási területünkön x számú non-profit szervezet az önkormányzattal kötött ellátási szerződés formájában nyújt szociális/gyermejjóléti ellátást. Ezek a következők:  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. Az intézményünk módszertani tevékenységének speciális területei és ezek kapcsolódása az ellátási terület sajátosságaihoz. (Pl.: a megyében alacsony a képzési potenciál, ezért képzések szervezése)  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. Az intézményünk szakmai innovációs tevékenysége, főbb eredmények (pl.: modellkísérleti programokban részvétel, milyen területre, milyen módszerekre kinek a támogatásával stb.)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. Az intézményünk által végzett **vizsgálatok, kutatások az előző 3 évben**. (Cím, szerző(k) – *felsorolást kérünk*)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. Az intézményünk által kiadott **szakmai módszertani kiadványok az előző 3 évben**. (Cím, téma néhány soros leírása)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. Az ellátási területünkön az **elmúlt 3 évben** megvalósult vagy folyamatban lévő **innovációs programok** megnevezése és leírás 2-3 mondatban.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. Egyéb információk, amit még fontosnak tart közölni az anyaghoz

.....

.....

.....

.....



**SZOCIÁLIS KÉPZÉSEK (FELSŐOKTATÁS)**  
**ADATLAPJA**  
**az Észak-alföldi régió helyzetelemzéséhez**

A képző intézmény neve: .....  
.....

1. A képző intézmény, illetve az oktatók régió **szociális-humán ellátására vonatkozó** fontosabb **kutatásai, publikációi** – az utóbbi 3 évben (szerző, cím, tartalom – max. 3 sorban – megjelenés).

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

2. A képző intézmény **kapcsolata a régió szociális – gyermekjóléti intézmény/szervezet rendszerével**. *(A terepoktatásban történő kapcsolatrendszer bemutatása nem szükséges, az ezen túli „formák” , jellemzők rövid leírását kérjük!)*

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

3. Az elmúlt 3 évben megvalósított vagy jelenleg is folyamatban lévő **szociális szakmai innovációs programok** címe, rövid tartalmi leírása, eredményei (max. 15 sorban).

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. Egyéb információk, amit még fontosnak tart közölni az anyaghoz

.....  
.....  
.....  
.....

**Gyorsfelmérés szociális non-profit szervezetekről**

**1. Szociális nonprofit szervezetek száma:..... db**

**Ebből:**

Alapítvány: ..... db  
Közalapítvány: ..... db  
Egyesület: ..... db  
Kht: ..... db

**Ebből:**

- önkormányzattal ellátási szerződést kötött: ..... db

**közülük:**

- szociális tv-ben meghatározott ellátásra: ..... db

(ebből:

az ellátás konkrét megnevezése (pl.: családsegítés): ..... db

a település típusa szerint (pl.: megyei jogú város): .....db)

- gyermekek védelméről szóló 1997. évi XXXI. tv.-ben meghatározott ellátásra ..... db

(a település típusa szerint: ..... db)

*(Amennyiben egy szervezet többféle ellátásra szerződött, azt a megjegyzésben rögzítsétek, illetve, ha egyéb átlalatok fontosnak tartott sajátosságra kívánjátok felhívni a figyelmet! Pl.: városi szervezet, de a környező településeken társulások formájában vállalta az ellátást)*

Megjegyzés:.....  
.....  
.....

**2. Azon szervezetek száma, melyet önkormányzati vagy önkormányzati fenntartású intézmény hozott létre – és elsődlegesen nem szolgáltatásnyújtás, hanem forráskiegészítés a funkciója: ..... db**

**Ebből:**

- szociális törvényben meghatározott intézmény „melletti” ..... db  
- gyermekvédelmi törvényben meghatározott intézmény „melletti” ..... db

*Megjegyzés: (lásd mint fent):* .....  
.....  
.....  
.....

**3. Azon szervezetek száma, mely**

- kizárólag kliens érdekképviselői ..... db  
- kizárólag szolgáltató .....db  
- kizárólag szakmai érdekképviselői .....db  
- kliens érdekképviselői és szolgáltató.....db

*Megjegyzések:* .....  
.....



4. Azon szervezetek száma és néhány jellemzője, amelyek nem ellátási szerződés keretében:

- egészségkárosultak támogatásával, illetve számukra nyújtott szolgáltatásokkal foglalkozik  
..... db

Megjegyzés, sajátosságok – pl.: projekt keretében jelentős pályázati finanszírozással, vagy kizárólag önkéntes munkában stb.:  
.....  
.....  
.....

- rászorultak szociális támogatásával foglalkozó szervezetek ..... db

Megjegyzések, sajátosságok  
.....  
.....  
.....

- gyermek- és ifjúságvédelmi szervezetek ..... db

Megjegyzések, sajátosságok  
.....  
.....  
.....

- idősek támogatásával foglalkozó szervezetek: ..... db

Megjegyzések, sajátosságok: (pl.: közöttük domináns az érdekvégyényesítésre szerveződött egyesületek száma)  
.....  
.....  
.....

- mentális és szenvedélybetegségek kezelésével foglalkozó szervezetek  
..... db

Megjegyzések:  
.....  
.....  
.....

- családvédelemmel foglalkozó ..... db

Megjegyzések:  
.....  
.....  
.....

- foglalkoztatási célú ..... db

Megjegyzések:  
.....  
.....  
.....

5. A szervezetek közötti kapcsolatok (hálózat-partnerség) általános jellemzői:  
.....

164

.....  
.....  
.....

6. Van-e a szociális szervezeteknek fóruma (pl: kerekasztal), illetve milyen területi szinten (pl.: megyei jogú város vagy kistérségi)?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. Egyéb – fontos – megjegyzések:

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....  
civil referens aláírása



## Interjú kérdéskörök

1. Hogyan illeszkedik a területi tervezés rendszerébe a szociális tervezés?
2. A szociálpolitikai, szociális szféra olyan terület, ahol megvalósítható a regionális koordináció? (szubszidiaritás, regionális erőter hatékonysága, szociális szféra intézményesültsége, a regionalizációs törekvések akadályai a szociális szférában)
3. Milyen cselekvések kellenek a szociális szférában a sikeres regionalizációs együttműködésekhez? (milyen tudásokat venne át más területekről-pl. területfejlesztés?)
4. A szociális tervezés horizontális (oktatás, egészségügy, munkaügy stb) és vertikális kapcsolatai hogyan alakulnak?
5. Milyen beavatkozási irányokat határoznak meg a szociális tervezési dokumentumokban
  - a foglalkoztathatóság növelése,
  - a tudásbázis kiaknázása,
  - a szociális infrastruktúra minél szélesebb kiépítése,
  - a helyi partnerség és a civil szervezetek megerősítése,
  - a területi egyenlőtlenség csökkentése és a nemek közötti különbségek csökkentése (tágabban az esélyegyenlőség növelése, a társadalmi marginalizáció csökkentése) érdekében?
6. A tervezésre vonatkozó jogszabályi követelményeknek – különös tekintettel a tartalmi és a társadalmi egyeztetésre vonatkozó előírásoknak – mennyiben felelnek meg a szociális tervezési dokumentumok?
7. Hogyan lesznek a szociális tervezési dokumentumokból projektek?
8. Milyen törvényi garanciákat gondol a Regionális Szociálpolitikai Tanácsok forráselosztó funkciójának a biztosításához? Szükségesnek tartja-e ehhez a regionális szintű szakértői hálózat létrehozását?
9. Milyennek látja a szociális szféra jelenlegi együttműködését regionális szinten a régióban, illetve az országban? Milyen hatékonyság mutatók jelezhetik a szociális szféra regionális együttműködését? A most elkezdett tervezési folyamatokról mi a véleménye?
10. Mi lehet a monitoring szerepe a szociális tervezésben? (hogyan épüljön ki a rendszere?)
11. Milyen információs stratégiát képzel el a szociális szférában?

# Regionalizációs aspektusok a szociális szférában – 2004.

Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja

## Tisztelt Hölgyem, Tisztelt Uram!

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megbízásából a *szociális szférában a regionális gondolkodás és tudástípusok meggyökeresítésének néhány kérdését* vizsgáljuk. A kérdőív terjedelme korlátozott, ezért több (egyébként szükséges) kérdést nem tehettünk fel, illetve a feltett kérdések egy része talán „sommásnak” tűnhet. Kérjük, hogy az új területek feltérképezését jelentő nyitott kérdések megválaszolásáról se feledkezzen meg. Ha a kérdések után lévő hely nem elég, használjon pótlapot.

A kérdőíveket a tágabb értelemben vett humán fejlesztési szféra (szociális, egészségügyi, munkaügyi és oktatási ágazatok és a területfejlesztés) szereplőihez, prominensekhez, intézményvezetőkhez juttatjuk el. Kérjük Önt, mint a kérdőív kitöltőjét, hogy saját tapasztalatait felhasználva, a legjobb tudása szerint válaszoljon lehetőleg minden kérdésre. Feltétlenül számítunk az Ön válaszaira, hiszen bármely ágazat fejlesztése csak a szakma véleményének ismeretében és komplex megközelítéssel lehet hatékony. Kérjük, hogy a kitöltött kérdőívet **legkésőbb 2004. május 25-ig** küldje vissza a kérdőív végén jelzett címünkre.

Felmerülő kérdéseivel forduljon *Szarvák Tibor* szociológus kollégámhoz (tel/fax:56-513-422).

Szolnok, 2004. május 7.

Jász Krisztina

szociológus, témafelelős

1. A válaszadó neme: 1 – férfi 2 – nő

2. Születési éve: évben

3. Képzettsége: 1 – egyetemi diploma 2 – főiskolai diploma 3 – érettségi 4 – egyéb, mégpedig:.....

3.1 Részt vett-e az alábbi területfejlesztési tudásokat átadó képzéseken?

tervezés	1-igen	2-nem
projektelőkészítés	1-igen	2-nem
pályázattírás	1-igen	2-nem
forrásgyűjtés	1-igen	2-nem
nyelvi	1-igen	2-nem

4. Az intézményének fenntartója az...

1-állam 2-megyei önkormányzat 3-települési önkormányzat 4-civil szervezet

5-gazdasági társaság 6-egyház 7-egyéb, mégpedig:.....

5. Az intézmény legfontosabb működési profilja:

1-szociális, 2-oktatási, 3-munkaügyi, 4-egészségügyi, 5-területfejlesztés, mégpedig:.....

5.1. Hány éve dolgozik ezen a területen ..... éve

6. Milyen lakosságszámú településen dolgozik? 1-3000 fő alatt, 2- 3-5000 fő között, 3-5-10000 fő között, 4-10-30000 fő között, 5-30-80.000 fő között, 6-80.000 főnél nagyobb, 7-Budapesten

7. A régió neve, ahol dolgozik

1 - észak-magyarországi, 2-észak-alföldi, 3-dél-alföldi, 4-nyugat-dunántúli, 5-közép-dunántúli, 6-dél-dunántúli 7-közép-magyarországi

8. Az Ön régiója hányadik helyen állhat az országban az szociális intézményi fejlettség, kiépítettség szempontjából? (Kérjük, mérlegeljen minden lehetséges szempontot!)

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 0-nem tudom

9. Az Ön régiója hányadik helyen állhat az országban a szociális marginalizáció szempontjából? (Kérjük, mérlegeljen minden lehetséges szempontot!)



1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 0-nem tudom

10. Mi a véleménye a központi pályázati lehetőségekről 1996-2002 között általában a szociális ágazatban?

Szociális ágazat	4-bővült	3-inkább bővült	2-inkább szűkült	1-nagyon szűkült	0-nem tudom
------------------	----------	-----------------	------------------	------------------	-------------

10.1 Hogyan hasonlítható ez (a központi pályázati lehetőségek értékelése) össze szűkebb szakterületével (intézményének működési profilja)?

Szakterületi összehasonlítás	4-teljes mértékben jobb	3-inkább jobb	2-inkább rosszabb	1-nagyon rossz	0-nem tudom
------------------------------	-------------------------	---------------	-------------------	----------------	-------------

10.2 Miként alakult ez a tendencia az elmúlt két évben a szociális ágazatban?

Általában	4-erősödött	3-inkább erősödött	2-inkább rosszabbodott	1-rosszabbodott	0-nem tudom
-----------	-------------	--------------------	------------------------	-----------------	-------------

10.3 Miként alakult ez a tendencia az elmúlt két évben szakterületi összehasonlításban?

Szakterületi összehasonlítás	4-teljes mértékben jobb	3-inkább jobb	2-inkább rosszabb	1-nagyon rossz	0-nem tudom
------------------------------	-------------------------	---------------	-------------------	----------------	-------------

### Szakmai partnerség

11. Kérem rangsorolja általában egy szociális szférához tartozó intézmény kapcsolatrendszerét a gyakoriság, illetve a szakmai kapcsolat intenzitása szempontjából! A gyakoriság értékelésekor a leggyakoribbal, a szakmai kapcsolat intenzitása kérdésnél pedig a legintenzívebbel kezdje a sorrend felállítását!

	gyakoriság	szakmai kapcsolat intenzitása
1. települési önkormányzat		
2. kistérségi területfejlesztési szakemberek		
3. megyei önkormányzat		
4. megyei területfejlesztési ügynökség		
5. regionális területfejlesztési ügynökség		
6. egyéb regionális szervezet		
7. szakminisztérium		
8. a Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet		
9. valamely EU-s hatóság		
10. pályázatíró cégek		
11. családsegítők		
12. gyermekjóléti szolgálatok		
13. hajléktalanellátó intézmények		
14. módszertani intézmények		
15.a munkaügyi szféra		
16. oktatási, tudományos intézmények		
17. civil szervezetek		
18. egyházak		
19. szociális alapítványok		
20. egészségügyi intézmények		
21. helyi média		

12. Honnan tájékozik munkahelyének életét befolyásoló történésekről, lehetőségekről?

	Nem gyakor i	Kevésbé gyakori	Inkább gyakori	Leg- gyakorib b	Nem tudo m
Internetes alkalmazások (e-mail, hírlevél)	1	2	3	4	0
Rendszeres nyomtatott hírlevél	1	2	3	4	0
Rendszeres országos fórumok, szakmai találkozók	1	2	3	4	0
Rendszeres regionális fórumok, szakmai találkozók	1	2	3	4	0
Rendszeres megyei fórumok, szakmai találkozók	1	2	3	4	0
Képzések	1	2	3	4	0
Egyéb mód, mégpedig:					

**13. Mely területen tart szükségesnek fejlesztést?**

	Egyáltalá n nem	Inkább nem	Inkább igen	Leginkáb b	Nem tudo m
Internetes alkalmazások (e-mail, hírlevél)	1	2	3	4	0
Rendszeres nyomtatott hírlevél	1	2	3	4	0
Rendszeres országos fórumok, szakmai találkozók	1	2	3	4	0
Rendszeres regionális fórumok, szakmai találkozók	1	2	3	4	0
Rendszeres megyei fórumok, szakmai találkozók	1	2	3	4	0
Képzések	1	2	3	4	0
Egyéb mód, mégpedig:					

**14<sup>60</sup>. Hogyan értékeli a szociális szféra és a szakminisztérium közötti szakmai kapcsolat minőségét?**

	rossz	kielégítő	jó	nagyon jó	Nem tudom
Szakmai tanácskozások	1	2	3	4	0
Szakmai képzések szervezése	1	2	3	4	0
Rendszeres konzultációs fórumok	1	2	3	4	0
Szakterületi tanácsadó testületek működtetése	1	2	3	4	0
Helyi/intézményi szakemberek bevonása a döntés előkészítési folyamatokba	1	2	3	4	0
Egyéb mód, mégpedig:					

<sup>60</sup> Kérjük, csak akkor töltse ki ezt a kérdést, ha a szociális szférában dolgozik!



**Regionalizációs törekvések esélyei a szociális szférában**

**15. Mennyire tartozik a szociális fejlesztést segítő programok megvalósítása a következő területekhez? (soronként egy választ kérünk!)**

	Legkevésbé	Inkább nem	Inkább igen	Leginkább
1-gazdasági	1	2	3	4
2-foglalkoztatási	1	2	3	4
3-humán erőforrással kapcsolatos	1	2	3	4
4-környezetvédelmi	1	2	3	4
5-turisztikai	1	2	3	4
6- agrárfejlesztési	1	2	3	4
7-információs társadalmi	1	2	3	4
8-infrastruktúra-fejlesztési	1	2	3	4
9-innovációs	1	2	3	4
10-egészségügyi	1	2	3	4

**16. Milyen mértékben jelennek meg az alábbi tudástípusok, képességek a területfejlesztésben, illetve a szociális szférában?**

	Leg- kevésbé	Inkább nem	Inkább igen	Leg- inkább	Nem tudom	Terület- fejlesztés	szociális szféra
Szintetizálás	1	2	3	4	0		
Operativitás	1	2	3	4	0		
Partnerség-építés	1	2	3	4	0		
Hatékony forrásgyűjtés	1	2	3	4	0		
Kreativitás	1	2	3	4	0		
Projektelőkészítés	1	2	3	4	0		
Pályázatírás	1	2	3	4	0		
Nyelvi ismeretek	1	2	3	4	0		
Monitoring ismeretek	1	2	3	4	0		
Egyéb, mégpedig:	1	2	3	4	0		

**17. Összességében mennyi információval rendelkezik a területfejlesztési szféra működéséről? Adjon egyest, ha semmivel, adjon négyest, ha nagyon sok információval bír a működésről!**

0-nem tudom                      1                      2                      3                      4                      0

**17.1 Mindent egybevetve: a területfejlesztésnek mennyiben része a szociális szféra? Kérjük százalékos arányban jelenítse meg választát! .....%**

**18. Mennyiben tartja szükségesnek a programozást, hosszú távú gondolkodást a szociális szférában? Adjon egyest, ha egyáltalán nem, adjon négyest, ha teljes mértékben! Kérjük indokolja választát! 0-nem tudom                      1                      2                      3                      4                      0**

**19. Összességében melyek azok a sajátosságok, amelyek leginkább segítik, illetve akadályozzák a szociális szféra regionalizációs törekvéseit?**

Segítik	Akadályozzák

**20. Milyen (szakmai és terület)politika alkalmazásával fokozható a regionális gondolkodás a szociális területen?**

**21. A területfejlesztés gyakorlatában alkalmazott módszerek, tudások közül alkalmazna-e valamit a szociális alrendszer együttműködésének segítésére?**



Adjon egyest, ha egyáltalán nem, adjon négyest, ha teljes mértékben! Kérjük, indokolja választát! 0-nem tudom                    1                    2                    3                    4                    0

22.A szociális szférában alkalmazott módszerek, tudások közül alkalmazna-e valamit más társadalmi-gazdasági ágazatok együttműködésének segítésére?

Adjon egyest, ha egyáltalán nem, adjon négyest, ha teljes mértékben! Kérjük, indokolja választát! 0-nem tudom                    1                    2                    3                    4                    0

23. Milyen okok miatt javasolható a regionális gondolkodás fejlesztése a szociális szférában? Rangsorolja az alábbi kategóriákat 1-8 között! Az egyes jelentse a legfontosabb, a nyolcas pedig a legkevésbé fontos indokot!

Jobb területi érdekképviselő	
Jobb ágazati érdekképviselő	
Erőteljesebb szakmai identitás elérése	
A periféria létből való kilépés lehetősége	
Erőteljesebb területi kiegyenlítés	
Eredményesebb részvétel a pályázati pénzek megszerzésében	
Erősebb gazdasági-foglalkoztatási kapcsolatok miatt	
Hatékonyabb céltársulások létrehozásának lehetősége	

24. Mennyire jelennek meg a szociális fejlesztéssel kapcsolatos teendők a különböző területi szinteken folyó területfejlesztési és ágazatfejlesztési programokban? (Oszályozzon úgy, ahogy az iskolában szokás, az egyes jelentse, hogy egyáltalán nem, a négyes pedig azt, hogy nagyon! 0-nem tudom)

országban	1	2	3	4	0	megyékben	1	2	3	4	0
régióban	1	2	3	4	0	kistérségekben	1	2	3	4	0

25. Hány konkrét program született / programról tud az elmúlt 2 évben az Önök térségében, melyek a szociális fejlesztést, illetve a szociális szféra együttműködésének erősítését célozták? Milyen területet / területeket érintenek ezek a programok leginkább?

	A programok száma	Érintett terület
Régiós szinten	.....db	1-gazdasági, 2-foglalkoztatási, 3-humán erőforrás, 4-környezetvédelmi, 5-turisztikai, 6-agrárfejlesztési, 7-informatikai, 8-szociális, 9-egészségügy, 10-innováció
Megyei szinten	.....db	1-gazdasági, 2-foglalkoztatási, 3-humán erőforrás, 4-környezetvédelmi, 5-turisztikai, 6-agrárfejlesztési, 7-informatikai, 8-szociális, 9-egészségügy, 10-innováció
Kistérségi szinten	.....db	1-gazdasági, 2-foglalkoztatási, 3-humán erőforrás, 4-környezetvédelmi, 5-turisztikai, 6-agrárfejlesztési, 7-informatikai, 8-szociális, 9-egészségügy, 10-innováció
Települési szinten	.....db	1-gazdasági, 2-foglalkoztatási, 3-humán erőforrás, 4-környezetvédelmi, 5-turisztikai, 6-agrárfejlesztési, 7-informatikai, 8-szociális, 9-egészségügy, 10-innováció

26. 1. Kérték-e az Ön vagy intézményének véleményét a fenti programok közül valamelyikben? 1-igen, 2-nem



- 26.2. Tervezőként részt vett-e a fenti programok legalább egyikének kidolgozásában? 1-igen, 2-nem
- 26.3. Együttműködő/felelős szervezetként szerepelnek-e a fenti programok létrehozásában? 1-igen, 2-nem
- 26.4. Részt vett-e projektek kidolgozásában, pályázatok készítésében? 1-igen, 2-nem
27. Ezek a programok mennyiben segítik az alábbi tényezők javítását?

	Legkevésbé	Inkább nem	Inkább igen	Leginkább	Nem tudom
Társadalmi beilleszkedés	1	2	3	4	0
Esélyegyenlőség	1	2	3	4	0
Innovációk terjesztése	1	2	3	4	0
Területi különbségek kiegyenlítése	1	2	3	4	0
Civil szervezetek fejlesztése	1	2	3	4	0

- 27.1 Ezek a programok mennyiben építenek a területen működő civil szervezetekre? Osztályozzon úgy, ahogy az iskolában szokás, az egyes jelentse, hogy egyáltalán nem, a négyes pedig azt, hogy nagyon! 0-nem tudom, 1 2 3 4
- 27.2 A Ön által ismert programok projektekké válthatók-e? 1-igen, 2-nem
28. Mennyire fontos része a monitoring a szociális programoknak? Osztályozzon úgy, ahogy az iskolában szokás, az egyes jelentse, hogy egyáltalán nem, a négyes pedig azt, hogy nagyon! 0-nem tudom 1 2 3 4
28. 1 Hogyan, milyen módszerek alkalmazásával valósítható meg a szociális programok monitoringja?

.....

.....

.....

29. Melyek lehetnek a szociális-fejlesztés finanszírozásának újabb irányai? (Kérjük, hogy soronként töltsse ki a kérdést és ügyeljen a két időszak eltérésére.)	egyáltalán nem	Inkább nem	Inkább igen	Teljes mértékben	Nem tudom	Közel-jövőben (2006-ig)	2007-2013 között
Központi intézményfinanszírozás	1	2	3	4	0		
Regionális források biztosítása	1	2	3	4	0		
Megyei források biztosítása	1	2	3	4	0		
Kistérségi források biztosítása	1	2	3	4	0		
Települési önkormányzatok nagyobb szerepvállalása	1	2	3	4	0		

A vállalkozói tőke jelentősebb bevonása	1	2	3	4	0		
Pályázati források növelése	1	2	3	4	0		
EU források megszerzése	1	2	3	4	0		
Egyéb, mégpedig:	1	2	3	4	0		

**30. Milyen szervezetre bízna a régió szociális fejlődésének koordinációját**  
1-Regionális Fejlesztési Tanács, 2-Regionális Fejlesztési Ügynökség, 3-civil szervezet, 4-Regionális Esélyegyenlőségi Iroda, 5-forrásközpont, 6-módszertani központ, 7- egyéb, mégpedig:.....0-nem tudom

**Az esélyegyenlőség definíciós kísérletei**

**31. Mit ért Ön szociális esélyegyenlőségen? Kérjük, röviden vázolja véleményét!**  
.....  
.....

**33. Ha Ön szerint probléma, milyen eszközökkel növelhető a szociális esélyegyenlőség? Vázolja gondolatait!**  
.....  
.....

**34. Probléma-e a szociális esélyegyenlőség kérdése napjainkban?**

Az országban	1- egyáltalán nem	2-inkább nem	3-inkább igen	4- nagy probléma	0-nem tudom
Az Ön régiójában	1- egyáltalán nem	2-inkább nem	3-inkább igen	4- nagy probléma	0-nem tudom
Az Ön megyéjében /a fővárosban	1- egyáltalán nem	2-inkább nem	3-inkább igen	4- nagy probléma	0-nem tudom
Az Ön településén/ kerületében	1- egyáltalán nem	2-inkább nem	3-inkább igen	4- nagy probléma	0-nem tudom

**35. Jelölje meg az alábbi települési népesség értékek közül azt, amelynél alacsonyabb lélekszámú településeket fokozottabban érinti a szociális esélyegyenlőség problémája!**  
1-3000 fő alatt, 2- 3-5000 fő között, 3-5-10000 fő között, 4-10-30000 fő között, 5-30-80.000 fő között, 6-80.000 főnél nagyobb 0-nem tudom



**36. Kik lehetnek a területi kulcsszereplők a szociális esélyegyenlőség növelésében?**

**ÉRTÉKEK: 1-EGYÁLTALÁN NEM, 2-INKÁBB NEM, 3-INKÁBB IGEN, 4-LEGINKÁBB, 0-NEM TUDOM**

1. települési önkormányzat	
2. kistérségi területfejlesztési szakemberek	
3. megyei önkormányzat	
4. megyei területfejlesztési ügynökség	
5. regionális területfejlesztési ügynökség	
6. egyéb regionális szervezet	
7. szakminisztérium	
8. a Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet	
9. valamely EU-s hatóság	
10. pályázati cégek	
11. családsegítők	
12. gyermekjóléti szolgálatok	
13. hajléktalanellátó intézmények	
14. módszertani intézmények	
15.a munkaügyi szféra	
16. oktatási, tudományos intézmények	
17. civil szervezetek	
18. egyházak	
19. szociális alapítványok	
20. egészségügyi intézmények	
21. helyi média	

**37. Szükség van-e a szociális esélyegyenlőség növeléséhez a programozásra, a regionális gondolkodásra a szociális szférában? Osztályozzon úgy, ahogy az iskolában szokás, az egyes jelentse, hogy egyáltalán nem, a négyes pedig azt, hogy nagyon!**

0-nem tudom 1 2 3 4

- A kérdőív kitöltőjének beosztása: 1-az intézmény vezetője, 2-szakalkalmazott, 3 – egyéb szakember

***Köszönjük válaszait!***

**A kitöltött kérdőívet az alábbi címre kérjük visszaküldeni:**

Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Szolnok, Kossuth út 12.  
5000. Tel.-fax: 56/513-422. Legkésőbb **2004. május 25-ig** kérjük a kitöltött kérdőív visszaküldését!

A kérdőív letölthető a [http://www.rkk.hu/atiszol/2004/regkapcs/tervezett\\_kerdiv.doc](http://www.rkk.hu/atiszol/2004/regkapcs/tervezett_kerdiv.doc) címről és visszaküldhető a [palotayj@rkk.hu](mailto:palotayj@rkk.hu) e-mail címre is.



